

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA CONSTITUTION SIAMOISE

de 1932

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ECONOMIQUES)

présentée et soutenue, le 10 Juin 1933, à 2 heures,

par

LUANG PRACHERD AKSORLUKSNA

*Attaché au Ministère de la Justice du Siam,
Licencié de la Faculté de Droit de Bangkok
Barrister-at-Law (Gray's Inn) London*

Président..... M. G. GIDEL.

Suffragants : { M. J. BARTHÉLÉMY.
M. A. MESTRE.

} Professeurs.

PARIS
LES EDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN
E. LOVITON et Cie
160, RUE SAINT-JACQUES
—
1933

Thèse Paris
1933.

THÈSE POUR LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552820_0001

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA CONSTITUTION SIAMOISE

de 1932

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ECONOMIQUES)

présentée et soutenue, le 10 Juin 1933, à 2 heures,

par

LUANG PRACHERD AKSORLUKSNA

*Attaché au Ministère de la Justice du Siam,
Licencié de la Faculté de Droit de Bangkok
Barrister-at-Law (Gray's Inn) London*

Président..... M. G. GIDEL.

Suffragants : { M. J. BARTHÉLÉMY. } Professeurs.
 { M. A. MESTRE. }

PARIS
LES EDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN
E. LOVITON et Cie
160, RUE SAINT-JACQUES

1933

* 29686.

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*



INTRODUCTION

Le Siam est situé en Asie au centre de la péninsule Indochinoise. Il est limité au Nord par les Etats Shans de Birmanie et le Laos français; à l'Est par le Mékhong, qui le sépare du Laos; au Sud par la chaîne des Dangrek, qui le sépare du Cambodge, par le Cambodge et le Golfe de Siam; à l'Ouest par la Basse Birmanie et le Fenassérin. La portion du Siam qui s'étend dans la péninsule malaise est bordée à l'Est par le Golfe de Siam, à l'Ouest par le Golfe du Bengale et au Sud par les Etats fédérés Malais.

Sa superficie est d'environ 518.160 kilomètres carrés : il mesure 1.640 kilomètres du Nord au Sud, et 772 kilomètres de l'Est à l'Ouest, aux environs du 15°; la longueur des côtes dépasse 2.000 kilomètres.

LE SIAM ACTUEL

Le Siam a une population de 12 millions environ d'habitants d'après le recensement de 1929. On s'accorde à compter 4 millions de Siamois purs; 4 millions de Laotiens, et au moins 2 millions de Chinois. Les 2 millions restant comprennent des Malais, des Birmans, des Hindous, des Cambodgiens, des Annamites et des montagnards des hautes régions.

Quant à la race Siamoise, elle n'est pas pure, elle est mélangée de Mongol et de Caucasien. D'ailleurs, le nom

« Sayam » ou Siam veut dire « trois » parce que le pays est peuplé de trois races, Chan, Laos et Thai (Siamois) qui se font fondues en une seule nation.

La religion officielle du Siam est le Bouddhisme, mais le Gouvernement Siamois a toujours fait preuve d'une grande tolérance à l'égard des autres cultes. Les diverses communautés hindoues, chinoises, musulmanes, pratiquent leur religion en toute liberté. Les missions catholiques et les missions protestantes sont florissantes. Le souverain Siamois est reconnu depuis longtemps comme le chef suprême de notre religion et défenseur de la Foi. La Constitution Siamoise de 1932 l'a affirmé (art. 4). mais l'histoire du Siam est si peu connue, même des Siamois, que nous avons jugé nécessaire d'en tracer ici une courte esquisse avant d'indiquer comment est née la Constitution actuelle, que nous allons étudier.

HISTORIQUE

L'histoire du Siam peut être divisée en quatre périodes :

1. Le Siam avant les Siamois;
2. La période de Sukhōthai;
3. La période d'Ayuthya;
4. La période de Bangkok.

I. — *Le Siam avant les Siamois*

Avant l'arrivée des Thaï (1) dans la vallée du Ménam où ils se sont imposés, cette partie du pays était habitée par des

(1) Thaï veut dire « homme libre », nous nous appelons « Thaï » tandis que les étrangers nous appellent « Siamois ».

peuplades apparentées entre elles linguistiquement sinon ethniquement auxquelles on donne le nom de « Môn-Khmer : Môn (Pégouans, Falaings, Khmer, Cambodgiens). Ces peuplades semblent avoir été civilisées par les Hindous vers le début de l'ère chrétienne.

Vers les VII^e, VIII^e siècles, ce qui constitue le territoire Siamois actuel était sous la domination politique de trois puissances différentes :

1° L'est du bassin du Ménam était une province de l'empire Khmer;

2° L'ouest du Ménam, le royaume de Dvaravati dont les principales cités devaient se trouver à Phra-Pathom, Supham, Lopburi, était sous la domination des Môn;

3° La péninsule Malaise était une province du royaume Malais dont la capitale était à Palembang (Sumatra).

Quant aux Thaï ils étaient au Yunnan où ils avaient installé le royaume de Nan chang. Peu à peu, ils sont descendus dans la vallée du Ménam et celle du Mékhong suivant une direction Nord-Sud. C'est en ce sens Nord-Sud, avant l'arrivée des Européens, que se sont effectuées toutes les invasions dans la presqu'île Indochinoise. Les conquérants venant du Nord, descendaient vers le Sud en suivant les vallées du Ménam et du Mékhong.

Du X^e au XII^e siècles l'hégémonie du Cambodge s'étend sur le bassin du Ménam, englobe tout ou partie de l'ancien royaume de Dvaravati, notamment Lopburi, et gagne vers le Nord jusqu'à Sukhōthai où il s'impose aux groupements de race Thaï installés sur le Haut-Ménam : c'est comme payant un tribut à l'empire Khmer que le nom « Sayam » (Siam) paraît au XII^e siècle. Au début du XIII^e siècle, la région Nord-

Qu'est est encore gouvernée par une dynastie « Môn » ainsi qu'il ressort des inscriptions récemment découvertes.

II. — *Période de Sukhothai*

Le XII^e siècle marque le début de l'expansion politique des Thaï (Siamois) dans l'Indochine centrale et leur arrivée dans la péninsule Malaise. Ils étaient bouddhistes; c'est ce qui explique que le bouddhisme remplaça le brahmanisme dans toute cette région. Vers le milieu de ce siècle, les Thaï de Sukhothai se libérèrent de la suzeraineté cambodgienne et fondèrent une dynastie dont la carrière fut courte, mais particulièrement brillante. Parmi les rois de cette époque, le plus remarquable fut Rama Khamhèng (Phra Ruang) qui régna à la fin du XIII^e siècle et qui conquit le bassin du Ménam et la péninsule Malaise jusqu'à Nakhon Si Phammarat. Il dota son pays d'une écriture nationale et noua des relations avec la Cour de Chine. Il acheva de conquérir le Nord-Ouest à la domination thaï après avoir détruit la ville et la dynastie « Môn » de Lamphun; il fonda en 1296 la nouvelle cité de Xieng Mai.

Les Thaï étaient désormais les maîtres incontestés de tout le bassin du Ménam et de ses affluents. En 1349, le prince de U-thong (ancienne cité à l'Ouest de Suphan et vieux royaume de Dvaravati) fuyant devant une épidémie, vint s'installer sur le Ménam Chao Phya et fonda, dans une île de la rivière, la ville d'Ayuthya qui se posa bientôt en rivale de Sukhothai et ne tarda pas à imposer sa suzeraineté à cette dernière. Ainsi se trouva constituée une fédération de principautés Thaï sous la domination d'Ayuthya, qui resta la capitale du Siam pendant 417 ans.

III. — *La période d'Ayuthya*

Cette période peut être divisée à son tour en quatre époques.

La première du XIV^e au XVI^e siècle, correspond à l'extension du Siam vers l'Est et le Nord aux dépens du Cambodge et des principautés Laotiennes du Nord-Ouest.

La deuxième époque est marquée par de longues et sanglantes guerres avec les voisins de l'Ouest, Mûns et Birmans, principalement sous le roi Mahâchakrapat (1548-1568) et le roi Naresuen (1590-1605).

La troisième époque se caractérise par le grand développement commercial du pays et par les relations qu'il noue avec les étrangers. Les Européens firent leur apparition au Siam au XVI^e siècle, mais ils ne s'établirent qu'au milieu du XVII^e siècle. Ce furent d'abord les Portugais, ensuite des Espagnols des Phillipines, des Hollandais, puis des Anglais. Phra Narai (1656-1688) désireux de développer le commerce de son pays, envoya deux fois ses ambassadeurs à Louis XIV. La première fois, en 1680, mais malheureusement le navire s'échoua dans une tempête à la hauteur de Madagascar. Ce ne fut qu'avec la seconde mission (1685), que l'ambassadeur Siamois fut reçu par Louis XIV. Vers le XVIII^e siècle, il y eut une nouvelle guerre avec les Birmans. Ceux-ci finirent par envahir une grande partie du Siam et par s'emparer d'Ayuthya qu'ils incendièrent le 7 avril 1767.

IV. — *Période de Bangkok*

Le Siam semblait devoir être rayé de la carte du Monde, lorsque Phya Tak, le Gouverneur de Rahing, d'origine Chinoise, rassemble les débris de l'Armée Siamoise, chasse les

Birmans et rétablit l'indépendance du Siam. Il se proclame roi et établit sa résidence à Phonburi, sur la rive droite du Ménam Chao phya. Après 14 ans de règne, il est pris de folie religieuse et est détrôné par un soulèvement populaire dirigé par le général Chao Phya Chakkri de retour d'une campagne victorieuse au Cambodge. Ce général se proclame roi et installe la capitale sur la rive gauche du Ménam à Bangkok (1782) : il est connu sous le nom de Phra Phutcha Yot Fa Chulalok (1782-1809), c'est le fondateur de la dynastie actuelle. Ses successeurs sont : Phra Phuttha Lert La Nophalai (1809-1824); Phra Nang Klao (1824-1851); Phra Chom Klao (1851-1868). C'est pendant ce règne que le premier traité d'amitié, de commerce et de navigation a été signé avec la Grande-Bretagne. Ce traité garantissait aux sujets britanniques le droit de commercer librement avec le Siam, et établissait le régime de l'exterritorialité juridictionnelle. L'année suivante les Etats-Unis d'Amérique et la France ont signé des traités analogues avec le Siam. Plus tard, les autres puissances ont suivi cet exemple.

Le régime établi par le traité de 1855 a été modifié à maintes reprises par Phra Chula Chom Klao ou Chulalongkorn (1868-1910). Souverain intelligent, habile et brillant, il a réorganisé l'administration, établi le Conseil d'Etat ainsi que le Conseil privé. En ce qui concerne la législation, en 1908, une commission de codification a été créée, elle devait porter son effort sur le Code civil et le Code de Commerce, le Code de procédure criminelle, le Code de procédure civile et l'organisation des Tribunaux. Quant au Code pénal, il fut promulgué le 1^{er} juin 1908. Cette modernisation de la législation du Siam était faite dans le but d'obtenir son autonomie juridictionnelle, fiscale et douanière. Notre pays voulait être placé vis-à-vis des autres puissances sur le pied d'égalité complète qui

existe entre Etats souverains. Il appartenait à Phra Mongkut Klao ou Vajiravudh ou Rama VI (1910-1925) d'y parvenir. La grande guerre devait faciliter singulièrement sa tâche. Si l'on s'en souvient encore, le Siam se rangea le 29 juillet 1917 aux côtés des Alliés ; une force militaire siamoise fut envoyée en France, elle était d'environ 3.000 hommes et comprenait un corps d'aviation et des spécialistes qui furent répartis sur le front français.

Au cours de la Conférence de la Paix de 1919, le Gouvernement siamois remit aux représentants des Etats-Unis d'Amérique, de la Grande-Bretagne et de la France, trois projets identiques de traité basés sur son autonomie juridictionnelle, fiscale et douanière. Les négociations aboutirent le 16 décembre 1920 en ce qui concerne les Etats-Unis d'Amérique, à la signature d'un traité et d'un protocole juridictionnel par lesquels les Etats-Unis d'Amérique reconnaissaient le principe d'autonomie nationale au Siam dans tout ce qui concerne les droits d'importation et d'exportation, drawback, toutes taxes et juridiction. Les années suivantes, la France (25 août 1926), la Grande-Bretagne (14 juillet 1925), ont signé des traités analogues avec le Siam avec quelques modalités différentes.

C'était pour le Siam l'abolition des traités inégaux imposés naguère par la force des armes, ou acceptés complaisamment par un peuple ignorant de ses droits. Phra Pok Klao ou Prajadhipok, notre souverain actuel depuis 1925 a été le signataire de ces conventions.

PREMIERE PARTIE

CHAPITRE I

LES PRECEDENTS CONSTITUTIONNELS DU SIAM

Le Siam avant le 24 juin 1932 date du changement de régime, était le seul pays du monde où subsistât encore une monarchie absolue, une royauté de droit divin dont le chef était en outre le défenseur de la religion.

Avant de rechercher si la Constitution de 1932 n'a pas été elle-même précédée d'essais plus ou moins réussis, la première question que nous examinerons est celle de l'existence de lois fondamentales.

Sans vouloir reprendre ici cette pensée célèbre de Montesquieu : tout est soumis à la loi « la divinité même a ses lois » l'on peut cependant se demander comment le souverain siamois aussi absolu qu'il pût être pouvait-il régner sans être limité par aucune règle quelconque. Bref, c'est le problème des lois fondamentales qui se pose au seuil même de notre étude.

Certes telle qu'on comprenait en France en 1793, la notion de constitution, le Siam en avait été jusqu'ici totalement dépourvue. « On entendait en 1793 dit M. François Galy (1) par constitution, une loi écrite, acceptée par le peuple décri-

(1) *Op. Galy.*

vant minutieusement les institutions politiques et sociales et conforme aux exigences de la Raison ».

Mais s'agit-il au contraire de règles auxquelles était soumis le Monarque, règles d'origine coutumière, nous constatons qu'il en existait de ce genre au Siam tout comme il y avait en France avant 1789 les lois fondamentales du Royaume.

Elles ne sont pas très nombreuses chez nous. Les deux plus importantes et les plus connues sont celles qui ont trait à l'ordre de dévolution de la couronne et à l'exclusion des femmes du trône. La succession revient au fils aîné de plus haut rang (fils de reine). A défaut de descendance mâles, le trône échoit à un frère germain (ou en cas de précédés à leurs fils) en allant du plus âgé au plus jeune. On n'a jamais eu de femme comme chef d'Etat au Siam. Cette règle d'origine coutumière et jusque là non écrite a été affirmée par la loi de succession au trône siamois promulguée en 1924. Enfin, la constitution provisoire du 27 juin 1932 ainsi que la constitution définitive siamoise du 16 décembre 1932 confirment à leur tour cette loi fondamentale.

La constitution provisoire dit en effet : « Le Monarque du pays est Sa Majesté le Roi Prajadhipok. La succession au trône sera assurée d'après le statut de 2467 et conformément à l'opinion du Sénat du Peuple.

Et la constitution provisoire déclare à son tour dans l'article IX : « Le Sénat du Peuple a le pouvoir de contrôler les affaires du pays et se réserve le droit de révoquer les membres du Comité du Parti du Peuple et tous les fonctionnaires du Gouvernement ».

Cependant, il ne suffit pas de proclamer l'existence de ces lois fondamentales, faut-il encore qu'on les rappelle à l'occasion au souverain quand son absolutisme a une tendance à dépasser toutes les bornes.

En France, sous l'ancienne monarchie, deux organes étaient tout désignés pour ce rôle. Les états généraux en tout premier lieu, à notre sens, puis les Parlements.

Mais les Etats généraux ne purent à aucun moment assurer la périodicité de leurs réunions, de là, leur incapacité absolue à y parvenir.

Restent les Parlements. Or l'histoire des trois derniers siècles de la monarchie française nous montre comment un moment bridés par Louis XIV, ils reprirent après avoir cassé le testament du Grand Roi, cette lutte incessante qui conduisit à la convocation des Etats généraux de 1789 et à leur propre disparition avec celle de tout le régime.

Sur quoi était justifiée cette ambition des anciens parlementaires français? Sur la théorie dite des pouvoirs intermédiaires que Montesquieu précise dans « L'esprit des Loix » de la manière suivante :

« Les pouvoirs intermédiaires, dit Montesquieu, constituent « la nature du gouvernement monarchique, c'est-à-dire de « celui où un seul règne par des lois fondamentales. J'ai dit « les lois intermédiaires subordonnées et dépendantes. En « effet, dans la monarchie, le prince est la source de tout « pouvoir politique et civil. Ces lois fondamentales supposent « nécessairement des canaux moyens par où coule la puissance, car s'il n'y a dans l'Etat que la volonté momentanée « et capricieuse d'un seul, rien ne peut être fixé, et par conséquent, aucune loi fondamentale ». Et Montesquieu ajoute : « Le pouvoir intermédiaire subordonné le plus naturel « est celui de la noblesse ».

Par noblesse Montesquieu, ancien président du Parlement de Bordeaux, entend la noblesse de robe comme la noblesse d'épée. Il englobe donc les Parlements envisagés comme des corps intermédiaires entre la royauté et la nation.

Si nous rappelons ici ce que firent les Parlements sous l'Ancien régime, en vue de limiter la toute puissance royale, c'est pour montrer qu'au Siam, nous n'avons rien eu de semblable. Nos tribunaux n'ont jamais connu à un degré quelconque ni droit de remontrance ni droit d'enregistrement.

En revanche, la royauté absolue qui régnait au Siam a largement pratiqué le droit d'évocation jusqu'à la veille même de sa disparition et de son remplacement par la monarchie constitutionnelle avec régime parlementaire qui est l'objet même de cette étude.

L'on s'est encore appuyé sur la théorie du droit naturel pour opposer une limitation à l'absolutisme. Mais nous n'avons rien de tel chez nous. Passons.

Cependant, si la royauté de droit divin telle qu'elle a fonctionné en France surtout depuis Louis XIV n'a jamais accepté aucune de ces limitations, ne s'est-elle pas inclinée devant des limitations d'un autre genre, celles découlant de la religion même professée par le Monarque.

L'absolutisme royal procédant de la systématisation du droit divin a été formulé en France en des termes inégalés par Bossuet dans « La Politique tirée de l'Ecriture Sainte ».

« Le Prince, dit-il, est le lieutenant de Dieu sur terre » donc, il n'a de comptes à rendre à personne qu'à Dieu seul. Mais il est limité par les obligations de sa conscience et de la religion. C'est la thèse que défend Bossuet. Il déclare qu'à ce point de vue, la monarchie française est parfaite, car c'est elle qui ressemble le plus à la monarchie telle que l'Ecriture sainte la révèle.

Pouvons-nous signaler dans notre pays des restrictions fondées sur cet ordre d'idées? Au sujet des limitations d'ordre religieux qui pouvaient être apportées à la toute puis-

sance royale, elles découlent des préceptes mêmes de la religion boudhique dont notre souverain était et demeure encore le torateur.

Sur ce dernier point : « Upholder of Religion » : Il suffit de se reporter à l'art. 4 de la Constitution définitive : « Le Roi professe la foi boudhique, il est le gardien de la religion ».

Allons nous rencontrer de plus sérieuses limitations dans les conseils ou dans les assemblées consultatives que notre souverain, très au courant des choses d'Europe et tout à fait moderne, aurait apportées de lui-même à l'autorité royale?

Nous avons déjà dit précédemment que nous n'avons aucune institution analogue aux anciens Etats généraux français et aux assemblées des Barons anglais de l'époque médiévale.

Les rois de Siam gouvernèrent pendant longtemps par le moyen de ministres ne constituant pas un Conseil.

C'est sous le règne de S. M. Chulalongkorn que fut instauré le Conseil des ministres.

Le pouvoir exécutif restait entre les mains du roi qui était assisté par ce conseil des ministres. Les ministres étaient nommés et révoqués par le souverain, ils étaient responsables devant lui. Il les choisissait de préférence parmi les membres de sa famille, ses frères, demi-frères, cousins et neveux.

En 1874, un conseil d'Etat a été créé, il avait pour objet d'être consulté sur les affaires d'état. Par contre, le conseil privé qui a été créé quelques années plus tard devait être consulté sur les affaires personnelles du Roi. Parfois, il était appelé à donner son avis sur une décision royale, comme le conseil privé (Privy Council) en Angleterre. Le Conseil d'Etat

s'est réuni rarement puis au bout de quelque temps, il a disparu étant tombé en complète désuétude.

En 1925, quand le roi Prajadhipôk, souverain actuel, est monté sur le trône, il a recréé un conseil d'état, composé de 5 membres qui doit être consulté sur toutes les affaires générales. La loi de 1927 a supprimé le Conseil Privé et en même temps a créé un Conseil consultatif, composé de 40 membres. Le rôle de ce dernier conseil, c'est d'être consulté comme le désire le souverain sur toute affaire générale ou particulière. En 1932, par suite du changement de régime, le Conseil d'état ainsi que le Conseil consultatif sont supprimés.

Cependant, nous verrons que la Constitution du 10 décembre 1932 prévoit le fonctionnement d'un Conseil d'Etat. Nous verrons que cet organisme n'a rien de commun sinon l'appellation avec le Conseil d'Etat de notre ancien régime.

CHAPITRE II

L'AVENEMENT DU NOUVEAU REGIME EN 1932

Comment a-t-on passé au Siam de l'ancien au nouveau régime? C'est la question que nous verrons avant d'aborder l'étude de la constitution Siamoise.

Certes, le changement de régime s'est opéré avec une rapidité déconcertante! En moins de vingt quatre heures disparaissait une monarchie absolue plusieurs fois séculaire. D'ailleurs, le souverain régnant S. M. Prajadhipok ne célébra-t-il pas en 1932 le 150^e anniversaire de l'accession au trône de sa propre famille.

Mais avant de retracer ici les circonstances au cours desquelles s'est effectué presque « sans effusion de sang » ce que nous appelons au Siam le changement de régime et non pas une Révolution, examinons ici brièvement les causes lointaines et directes de cet événement.

Le Siam, en relations depuis plusieurs siècles déjà avec les Européens, a subi depuis le XX^e siècle et plus que jamais l'influence des idées modernes. Terre de refuge des agitateurs comme des condamnés politiques de l'Inde, de la Chine et aussi de l'Indo-Chine française, le Siam a eu les échos des campagnes menées dans l'Inde par Gandhi de même que les milieux chinois de Bangkok étaient informés de tout ce qui se passait dans la nouvelle République chinoise.

La grande guerre d'un autre côté, avait donné un grand essor à ces idées prestigieuses de liberté, d'indépendance des peuples, de leur droit de libre disposition d'eux-mêmes. Toutes ces conceptions nouvelles s'infiltraient peu à peu dans la masse sans cependant rien laisser transparaître du travail intime qui se faisait dans les esprits, car le peuple Siamois est calme et est très pondéré. Tout ceci constituait un terrain admirablement préparé à l'éclosion des idées nouvelles.

Mais ce n'était pas tout. Notre souverain à son avènement avait créé un Conseil législatif de 40 membres, dans lequel il avait mis toutes ses espérances quoique ce Conseil n'eut qu'un caractère consultatif. « Notre principal désir, déclarait-il, est d'essayer et de cultiver l'art de la discussion, tel qu'il est pratiqué dans les grandes assemblées pour que le jour où le pays sera mûr pour un changement de gouvernement, le changement n'offre pas de difficultés ».

Dans maintes autres circonstances, le Monarque siamois avait affirmé son intention d'instaurer dans le pays un régime constitutionnel. Le peuple espérait bien le voir réaliser un jour sa promesse et il soupirait ardemment après la réalisation de cette réforme. Mais les Siamois, nous l'avons déjà dit, sont foncièrement calmes et les soupirs qu'ils pouvaient laisser échapper ne parvenaient pas aux oreilles du Prince qui ne se rendait pas compte de ces aspirations venant d'en bas. D'ailleurs, la camarilla qui l'entourait n'aurait pas manqué d'arrêter au passage toute manifestation de ce genre.

Telle était donc la situation politico-sentimentale que l'on nous passe ce mot dans laquelle était notre pays quand survinrent la crise économique de 1930 qui dure toujours et la débâcle de la livre anglaise en 1931.

Pays surtout agricole avec son riz, ses forêts de teck, son caoutchouc, le Siam a été très éprouvé par la crise mondiale.

Nous mettons le riz au premier rang, ce qui n'a rien d'excessif bien au contraire puisque sur 2.200.000 hectares de terres environ mises en culture 2.130.000 sont affectés à la culture du riz.

Quant à la place occupée par le Siam sur le marché rizicole le voici d'après des documents antérieurs à 1929 qui est le point de départ de la baisse :

La production mondiale du riz est de 82 millions de tonnes. L'Inde anglaise produit 59 % de ce total, environ 48 millions de tonnes. Le Siam avec 4.800.000 tonnes vient après le Japon et l'Indo-Chine.

Mais les gros pays producteurs ne sont pas exportateurs dans la même proportion. Sur 6 millions de tonnes exportées, l'Inde ne représente que 3.500.000 tonnes; l'Indo-Chine 1.440.000 tonnes; le Siam 1.373.000 tonnes (1).

Comme on le voit, le Siam occupe un très bon rang parmi les pays exportateurs de riz. Or, ce qui n'a pas été mis en lumière suffisamment dans les causes économiques du mécontentement général, ce n'est pas tant que nos deux dernières récoltes auraient été déficitaires, que la chute de la livre en septembre 1931 à laquelle est rattachée le tical siamois ce qui a arrêté net nos exportations.

Tel est le fait brutal en présence duquel s'est trouvé le gouvernement royal. Le processus habituel des crises de ce genre s'en est suivi : renchérissement du coût de la vie,

(1) Chiffres empruntés à M. A. BERJOUAN. « Le Siam et les Accords Siamois ». Paris 1927.

rentrée plus difficile des impôts, et enfin impossibilité de boucler le budget sans créer des ressources nouvelles et sans procéder à des économies massives.

La chute de la livre s'est produite en septembre 1931, ce n'est qu'au 1^{er} avril 1932, avec l'expiration de l'année fiscale qui coïncide avec l'année siamoise, que le gouvernement siamois a décidé de renoncer au « Gold Standard » et de laisser subir à notre monnaie le taux de dépréciation de la livre sterling.

Dès la baisse de la livre nos exportations en avaient éprouvé la répercussion sur le marché mondial, notamment à Hong-Kong et à Singapour. Notre riz devenu trop cher ne pouvait plus se vendre au dehors.

Mais le désordre monétaire et budgétaire, auquel il fallait parer, avait conduit le Gouvernement à se procurer des ressources nouvelles par l'impôt et par des compressions budgétaires. On imposait plus fortement le commerçant comme l'agriculteur alors que le prix du riz, qui ne pouvait plus être exporté, ne cessait de baisser à l'intérieur et ne couvrait déjà plus son coût de production. Pour réaliser des économies, il avait licencié des fonctionnaires civils, réduit le corps des officiers, touché aux soldes de l'Armée et de la Marine.

Si l'on se rappelle ce qui s'est passé, dans des circonstances semblables dans la home fleet anglaise, de même les manifestations encore récentes auxquelles se sont livrées en France, les contribuables et les Syndicats illégaux de fonctionnaires, l'on se rend compte aisément de l'effervescence qui s'était produite dans tous les esprits, ce qui pouvait amener du jour au lendemain une catastrophe.

Aussi, un beau matin, exactement le 24 juin, l'on apprit

avec étonnement à Bangkok même, comme dans le monde entier, aussitôt alerté par les câbles, que le Comité du Parti du Peuple secondé par l'Armée et la Marine venait de s'emparer du pouvoir.

Les initiés seuls avaient été au courant de la conjuration. Ce fut donc avec une vive surprise que les habitants de la capitale virent défiler des tanks, des mitrailleuses, de l'artillerie, même des fusiliers marins appuyés par de l'Infanterie et de la Cavalerie qui entourèrent le Palais Royal, le Palais de Justice et les principaux Ministères. Quand le peuple sut de quoi il s'agissait il éclata, lui généralement peu expansif, en applaudissements vigoureux; les vivats les plus tumultueux soutenaient le moral de la troupe si tant est qu'elle en eut besoin, car en face d'elle il n'y avait aucune résistance. Le Souverain, comme nous le verrons plus loin, n'était pas à Bangkok. Il était à Hua-Hin station balnéaire où il séjournait depuis peu en compagnie de la Reine, mais de crainte d'un retour du Roi et d'un revirement de la faveur populaire les organisateurs du mouvement avaient pris quelques otages choisis parmi les Princes et les hauts fonctionnaires, que tous s'accordaient à reconnaître les plus hostiles aux intérêts du peuple et réservant pour eux et leurs créatures toutes les faveurs possibles du Prince.

D'ailleurs, les dirigeants du parti du peuple qui avaient préparé à l'avance des affiches, placardées aussitôt, annonçaient dans leur proclamation les buts qu'ils poursuivaient. Ils réclamaient l'abolition du pouvoir absolu, son remplacement par une Monarchie Constitutionnelle avec le contrôle de tous les actes du Gouvernement par les élus du peuple. Ils ne voulaient aucun mal aux Princes arrêtés qui étaient simplement détenus comme otages. Leur vie n'était nullement en danger, elle ne pourrait le devenir qu'au cas où des

représailles seraient exercées contre les troupes qui avaient pris part au mouvement ou contre les dirigeants. D'ailleurs, une députation se rendrait immédiatement auprès du Roi pour lui demander de conserver son trône, mais sous la condition d'accepter un régime constitutionnel.

En effet, dans la journée même du 24 juin, une canonnière se rendait à Hua-Hin où villégiaturaient le Roi avec la Reine dans son Palais d'été. C'est une jolie plage, la plus élégante du Siam, elle est située à 5 heures de la capitale, sur la voie ferrée qui unit Bangkok à Singapour à travers la péninsule Malaise.

Le lendemain, les souverains ramenés à Bangkok, non certes comme ôtages, mais avec toutes les marques ordinaires de respect qui leur sont témoignées, recevaient au Palais Royal les délégués du parti du peuple qui venaient leur présenter un projet de Constitution.

Le Roi déclara qu'il acceptait en principe l'établissement d'une Monarchie Constitutionnelle, car lui-même en avait toujours été partisan, mais il a néanmoins demandé qu'on lui laisse le temps d'étudier le projet qui lui était soumis promettant de donner une réponse dans les 24 heures.

Entre temps, le Souverain avait signé une proclamation légalisant tous les actes accomplis par les chefs du parti du peuple qui n'avaient agi, disait-il, que pour le bien de tous.

Il disait notamment :

« Nous reconnaissons l'existence du Parti du Peuple qui
« désire apporter certaines modifications dans le Gouverne-
« ment actuel, sur le modèle existant dans certains autres
« pays; le Parti du Peuple nous a demandé d'accepter de
« régner comme monarque constitutionnel. En fait, nous
« avons désiré depuis longtemps instituer une monarchie

« constitutionnelle, et nous approuvons la conduite du parti
« du peuple, ainsi que les mesures prises ayant seulement
« pour but de maintenir l'ordre et de sauvegarder la vie de
« tous les citoyens.

« En conséquence, nous déclarons que toutes les mesures
« prises par le parti du peuple, si même elles sont contraires
« aux lois existantes, ne sont pas à considérer comme
« telles. »

Le 27 juin, le Roi qui avait réfléchi donnait son approbation au texte que nous aurons à étudier et qui est la Loi Constitutionnelle provisoire du 27 juin 1932, soit l'An 2475 B. A. (de l'ère Bouddhique).

Comme nous venons de le retracer à grands traits, le changement de régime s'est effectué non seulement sans effusion de sang, mais encore sans aucune perturbation dans les affaires publiques. L'excitation populaire portée à son comble le premier jour disparut sitôt que l'on apprit que notre souverain en qui nous avons la plus grande confiance, avait signé la nouvelle Constitution. La vie reprenait son cours tranquille.

Laissons aux historiens de l'avenir qui bénéficieront du recul du temps autant que d'une documentation que nous ne possédons pas, le soin de faire revivre ces quatre journées historiques et « glorieuses » elles aussi du Royaume de Siam.

Revenons à la Constitution provisoire signée le 27 juin dans les conditions que nous venons de relater. Cette Constitution qualifiée à juste raison de « provisoire » comportait à brève échéance la mise au jour d'une nouvelle Constitution. La Constitution définitive a été promulguée le 10 décembre 1932.

C'est ce dernier texte qui constituera la base fondamentale

de notre travail. Cependant, nous serons parfois obligés de nous reporter au texte de la Constitution provisoire pour les points qui ont été omis dans la Constitution définitive ou pour chercher une conciliation toujours possible quand les textes pourront paraître à première vue divergents.

Dans quel esprit a été conçue et rédigée notre Constitution définitive. Nous voulons dire, quel en a été l'esprit général? Il nous sera aisé de répondre à cette question grâce à un document fort intéressant que nous reproduisons ici en entier tel qu'il a paru dans « The Bangkok Times » du 13 février 1933.

Sous ce titre assez curieux ; la « Courtoisie au Siam » l'on faisait le récit suivant d'une audience donnée par le Roi :

« Les cérémonies qui ont précédé et suivi à Bangkok la signature royale de la nouvelle Constitution, montrent que la Révolution Siamoise a eu un résultat beaucoup plus satisfaisant que la plupart des événements de ce genre. Il y a un peu moins de six mois de cela, les officiers de l'Armée et de la Marine et les fonctionnaires n'appartenant pas à la famille Royale arrachèrent le pouvoir des mains des Princes, qui étaient devenus les véritables maîtres du Royaume et, en une nuit, ils transformèrent une autocratie absolue en une Monarchie Constitutionnelle très stricte. Il n'y eut pas de vies humaines sacrifiées. Mais la première proclamation publiée par les Révolutionnaires le 24 juin contenait une attaque manifestement injuste contre la dynastie Chakkri. La Maison Royale y était accusée de n'avoir rien fait pour le Siam qui, en fait, doit son grand développement dans la civilisation et son organisation presque entièrement aux efforts de trois générations de Rois. Bien que le Gouvernement ait traité le roi Prajadhipok, par la suite, avec honneur et res-

pect, des paroles dures envenimèrent les choses; les chefs de la Révolution en vinrent à se rendre compte qu'ils avaient été trop loin dans leur première proclamation et ils ont exprimé leurs regrets à leur souverain d'une façon significative et originale qui doit avoir bien peu de précédents dans l'Histoire.

« La date et l'heure de la signature Royale ayant été fixées par les astrologues, il y eut une réunion remarquable entre le Roi et l'Assemblée, pour arrêter les termes définitifs de la Constitution. Les 53 organisateurs de la Révolution sollicitèrent une audience de leur souverain. Leur requête fut favorablement accueillie et les cinquante trois (suivant les termes du bulletin de la Cour de Siam) présentèrent leurs hommages à Sa Majesté et sollicitèrent le pardon des offenses commises envers elle, pendant que s'opérait le changement de régime. Ils étaient venus lui offrir la réconciliation.

« Ce qu'il y avait de plus agréable, fut leur « amende honorable » sous la forme d'une rectification loyale de leur attaque contre la dynastie qui avait défigurée leur première proclamation. »

« Leur acte volontaire de contrition eut comme résultat une réponse royalement généreuse de leur souverain. Il leur avait déjà pardonné leur geste, qui, dit-il, leur avait été inspiré par des mobiles patriotiques. Mais, il avait éprouvé de l'ennui et du chagrin de leurs récentes appréciations sur la dynastie et il était entièrement satisfait de la rectification de leur erreur. Ce n'était pas tout : avec un sentiment chevaleresque admirable, il les félicita de leur courage et de leur honnêteté et de leur esprit sportif, en reconnaissant publiquement et librement le tort qu'ils avaient fait au beau renom de la Maison Royale.

« Cette étrange audience se termina ainsi par une récon-

ciliation qui peut être considérée comme devant avoir les conséquences les plus heureuses sur le développement politique du Siam; et c'est en vérité un exemple significatif du véritable raffinement et de la courtoisie des dirigeants du Siam. »

Nous venons de voir avec quelle rapidité s'est transformé l'état de choses qui existait au Siam depuis des siècles. Nous avons également vu qu'il ne restait aucune rancœur chez les divers protagonistes des scènes historiques qui se déroulèrent durant nos mémorables journées de juin 1932.

La Constitution provisoire a été établie très rapidement. Comment s'est effectuée l'élaboration de la Constitution définitive ?

Le travail proprement technique fut confié par une sous-commission de rédaction dont le Président, Président également du Conseil d'Etat est le très distingué Phya Manopakom.

Cette sous-commission avait été désignée par le « Sénat du Peuple » actuellement dénommé « Assemblée des Représentants du Peuple » pour nous conformer à la nouvelle appellation donnée à notre Chambre Législative par la nouvelle constitution.

La préparation du texte définitif a été relativement encore assez rapide, si l'on se rappelle les années de discussion qui accompagnèrent l'élaboration de la Constitution française de 1875. Il est vrai qu'il n'y avait pas chez nous comme au sein de l'Assemblée Nationale de 1871 les mêmes divergences de vues quasiment irréductibles.

La sous-commission de rédaction a fait connaître au peuple ce qui est sorti de ses délibérations sous deux formes : d'abord la publication de son projet (1) de Constitution per-

manente et celle d'un mémorandum (2) non signé dans lequel son Président exposait très succinctement d'ailleurs les idées directrices qui avaient guidé les membres du Sous-Comité de rédaction.

Nous aurons à faire état s'il y a lieu au fur et à mesure de notre travail. Nous donnons ce mémorandum en entier dans nos annexes (3).

Bornons nous de dire ici que le Sous-Comité a collaboré avec le Roi dans l'établissement de ce texte définitif dont les principales dispositions ont reçu son approbation.

Entre autres faits de ce genre, signalons la suppression des droits politiques qui a été prévue pour les membres de la famille royale au-dessus du rang de Mom-Chao.

Dans son éditorial du 19 novembre, « the Bangkok Times » dans son commentaire de la Constitution Siamoise mentionne cet accord (4).

Cette disposition est devenue l'art. II de la Constitution.

Cet exemple choisi parmi bien d'autres montre que la « Courtoisie » seule ne règne pas au Siam, l'esprit d'une loyale collaboration y règne également.

Peu après cette double publication apparaissait le 10 décembre la Constitution permanente et le 16 la loi électorale. Nous aurons tout au long de notre travail à faire état de ces deux documents dont la traduction officielle en anglais est donnée dans nos annexes (5).

(1) Projet dont la traduction anglaise a paru dans *The Bangkok Times Weekly Mail* du 18 nov. 1932.

(1) Publié également dans le même numéro du *Bangkok Times*.

(3) V. annexe IV.

(4) *Bangkok Times* du 19 novembre (2^e colonne).

(5) V. annexes II et III.

Mais au cours de notre travail, nous avons appris que le Roi avait le 1^{er} avril 1933, pris sur la proposition de la très grande majorité des membres du Conseil d'Etat et de son distingué Président, un certain nombre de décisions qui sont de la plus haute importance au point de vue du développement ultérieur de la vie politique de notre pays.

Pour couper court à une opposition qui se manifestait chez quelques membres du Conseil d'Etat qui voulaient établir au Siam un nouveau Gouvernement à base communiste, le Roi a pris conformément aux dispositions de l'art. 52 de la Constitution définitive : un décret clôturant la session de l'Assemblée du peuple et nommant de nouveaux conseillers d'Etat. Dans un « communiqué » officiel le Gouvernement explique au pays que « le présent Conseil d'Etat est divisé « en deux groupes ayant des vues opposées et irréconciliables. La minorité désire instaurer au Siam une politique « économique nouvelle de nature communiste. La majorité « croit une telle politique contraire à toutes les traditions « du peuple Siamois; elle est certaine qu'elle amènerait un « désastre pour le peuple et serait une menace pour la sécurité de l'Etat.

« La présente Assemblée ne contient que des membres « nommés. Elle exerce sous la nouvelle Constitution le pouvoir législatif jusqu'à l'élection de la nouvelle assemblée à « élire. Une Assemblée ainsi choisie et n'exerçant le pouvoir « que pour une période temporaire ne devrait pas tenter « d'établir une politique économique entièrement nouvelle et « subversive.

« ... Le Gouvernement désire attirer l'attention sur ce fait « qu'il n'a que suspendu quelques dispositions de la Constitution et ce, pour un temps donné ».

Enfin, dans un dernier texte qui est un « Amendment

act » (1) du Code Civil et commercial, des modifications ont été apportées à la Constitution et à l'enregistrement des Associations.

Cette mesure, véritable décret-loi a été prise sur l'avis et avec le consentement du Conseil d'Etat.

Notons que le décret Royal a été contresigné par tous les membres du Conseil d'Etat, sauf les 5 membres qui n'ont pas été renommés après la dissolution et la reconstitution du Conseil d'Etat.

L'addition au Code Civil et Commercial a été passée aussi d'après l'avis et avec le consentement du Conseil d'Etat.

Toutes ces dispositions d'un caractère plutôt extraordinaire sont basées sur le « Case of emergency » que prévoit l'art. 52 de la Constitution permanente. Il nous suffit de signaler ici ce fait. Nous examinerons plus loin la valeur et la portée d'une telle mesure. Passons à l'étude des caractères mêmes de notre Constitution.

(1) V. annexe VII.

DEUXIEME PARTIE

CHAPITRE III

LES CARACTERES FONDAMENTAUX DE LA CONSTITUTION SIAMOISE

Nous venons d'assister à la naissance de cette constitution. Nous allons voir maintenant quels en sont les traits essentiels. Disons de suite que nos commentaires porteront toujours en principe sur la constitution définitive du 10 décembre 1932, dont une traduction officielle en langue anglaise se trouve aux annexes (annexe II).

Nous ne nous reporterons à la constitution provisoire que dans la mesure où ce texte établi dans les conditions de rapidité que l'on sait serait indispensable à la compréhension de nos développements.

Les caractères les plus marquants de notre constitution sont les suivants :

C'est tout d'abord un pacte ou si l'on préfère une charte et non pas une constitution octroyée.

Quelle est la forme de l'Etat siamois ? L'art. 1 de la constitution définitive du 10 décembre 1932 s'en est expliqué là-dessus. C'est un Etat à forme unitaire, tel est le second caractère de la constitution que nous étudions ici.

Sitôt après, on y trouve affirmé, et c'est son troisième caractère, le principe de la souveraineté nationale. Quoique

la souveraineté réside dans la nation, notre constitution ne maintient pas moins le principe monarchique. Mais notre monarchie est parlementaire; ce quatrième caractère qui est l'un des plus importants sera étudié. Signalons encore que c'est une constitution écrite, à forme rigide, limitant les pouvoirs des gouvernants, ce qui fait que la révision de la constitution est soumise à une procédure spéciale. Enfin, elle proclame et garantit les Droits Individuels mais elle ne prévoit aucun organe sanctionnateur.

Nous passerons successivement en revue ces caractères fondamentaux en consacrant à chacun un paragraphe distinct.

Mais l'étude des droits individuels et de leur garantie fera l'objet d'un chapitre distinct, étant donné l'importance du sujet. Importance qui est pour certains même tout le droit constitutionnel; car à leurs yeux, qu'est-ce qu'une constitution, dans le sens moderne du terme, peut bien avoir en vue, sinon la protection de l'individu et la garantie de toutes ses libertés.

Quant à ce qui a trait au caractère de notre constitution, il en sera traité dans la troisième partie consacrée au pouvoir constituant et à tout ce qui s'y rattache, notamment de l'absence chez nous de tout contrôle de constitutionnalité des lois.

§ I. — De la nature juridique de la Constitution Siamoise

Quel a été le procédé employé pour l'établissement de cette constitution ? Est-ce un octroi, un contrat ou a-t-elle été instituée par une assemblée ?

On sait que les constitutions s'établissent historiquement par un de ces trois procédés. Sans être dans un ordre de succession historique constant, ils sont du moins dans un ordre de progression naturel, du plus imparfait, qui est l'octroi, au plus parfait, qui est la volonté du peuple assemblée (convention).

« L'octroi est un mode d'établissement de constitution propre à la monarchie absolue. Dans la monarchie absolue, le prince qui peut tout, peut donner à son peuple une constitution comme toute autre loi. L'autorité constituante existe en lui sans restriction ni contrôle, et nul, sauf lui, ne peut changer quoique ce soit dans l'Etat. Si dans ces conditions, une constitution s'établit, ce ne peut être que par une déclaration libre et souveraine de la volonté du Roi. C'est de sa part une concession gracieuse, une Constitution octroyée » (1).

En France, il y eut une constitution qui fut ainsi octroyée par un monarque absolu; on la connaît bien, c'est celle de 1814, la charte de Louis XVIII. Il est inutile que nous rappelions ici les termes dans lesquels le roi Louis XVIII s'exprima pour bien faire sentir que cette Charte était une concession de sa volonté souveraine.

Sous le régime de la monarchie absolue, il y a un autre procédé d'établissement des constitutions dont il a été fait application particulièrement en Angleterre. Ce procédé, c'est le Pacte. La constitution de l'Angleterre a pour origine et pour base une série d'actes, qui sont des contrats entre le Roi et une autre autorité qui s'est dressée dans l'Etat en vue de faire échec à son absolutisme, autorité qui constituait à l'origine une expression plus ou moins exacte de la volonté

(1) DE LAPRADELLE. *Cours de droit constitutionnel*, p. 101.

populaire, peu importe et qui s'appelle le Parlement. Tel est le cas de la Grande Charte de 1215 (1) à laquelle Jean sans Terre fut obligé de souscrire après avoir soulevé dans la nation une violente opposition à raison de ses abus d'autorité.

Tel est encore le cas du Bill des droits de 1689 qui intervient entre le nouveau souverain Guillaume III (d'Orange) choisi par le Parlement à la suite de la déchéance de Jacques II. Tel est enfin le cas de l'Act of Settlement de 1701 dans des circonstances analogues, lorsque le Parlement édicte les conditions auxquelles la famille de Brunswick-Hanovre accédera au trône, à la suite de la mort de Guillaume III, décédé sans enfant.

Dans ce procédé du Pacte, comme dans celui de l'Octroi, l'inconvénient grave, c'est que le Roi est considéré soit comme le supérieur de la nation, soit comme son égal, le supérieur, dans l'octroi, l'égal dans le pacte et ceci est contraire au principe de la souveraineté nationale. Il ne peut pas y avoir deux titulaires de la souveraineté, le Roi et la nation, car, forcément le droit de l'un fait échec au droit de l'autre.

Reste un troisième mode d'établissement des constitutions, c'est la convention, procédé qui consiste dans l'élection par le peuple d'une assemblée constituante laquelle, une fois son œuvre achevée se retire pour laisser les organes qu'elle crée entrer en fonction : tel est le cas de la constitution fédérale des Etats-Unis (1787) des lois constitutionnelles françaises

(1) « Aucun homme libre ne pourra être arrêté, emprisonné, privé de ses biens, mis hors la loi ou exilé, à moins qu'un jugement de ses pairs ou une disposition expresse de la loi ne l'autorise ». Cet article, comme on l'a dit, est le fondement même de la liberté individuelle.

de 1875 (et antérieurement des Constitutions de 1793, an III, 1848), de la Constitution de la Belgique (1831), de l'Allemagne (1919), de la Tchécoslovaquie (1920), etc...

C'est sous le bénéfice de ces observations, après ce bref rappel de tous les précédents historiques qu'il nous reste à conclure. Or, compte tenu des circonstances au cours desquelles a été signée la constitution du 27 juin 1932, l'on peut réellement dire qu'elle est un pacte et non une charte octroyée.

Comme nous le verrons par la suite avec plus de détails, notre constitution s'apparente par sa forme extérieure aux premières constitutions françaises. Mais, par contre, par son caractère contractuel et par le concours de circonstances qui ont présidé à sa naissance, elle se rapproche beaucoup plus de la Charte de 1830 que de la constitution monarchique des 3-14 septembre 1791.

La charte que le prince Louis Philippe d'Orléans accepte après sa nomination à la lieutenance générale du royaume était l'œuvre des deux Chambres, Chambre des députés et Chambre des Pairs.

« Les Chambres, disait-il, dans sa proclamation au peuple de Paris, vont se réunir; elles aviseront au moyen d'assurer le règne des lois et le maintien des droits de la nation. Une charte sera désormais une vérité. »

Les termes employés par le Prince d'Orléans: « Les Chambres vont se réunir » montrent bien que la collaboration des deux chambres à l'élaboration de la charte de 1830 a été réelle. C'est un argument de plus et même très sérieux à opposer à ceux qui auraient pu prétendre encore que la Chambre des Pairs n'avait été pour rien dans l'élaboration de la Charte de 1830.

La participation des pairs à la création de la Monarchie de Juillet n'avait pas été aussi nulle qu'on voulait bien le dire. Sans doute, les pairs avaient laissé les députés agir. Ils s'étaient borné à approuver leur décision, mais on ne pouvait nier que leur adhésion avait eu lieu. C'est leur consentement seul qui donna force à ce que l'autre Chambre avait fait. Et Louis-Philippe ne donna son consentement qu'après l'adhésion, le vote des pairs.

L'adhésion d'ailleurs, juridiquement, était aussi importante que l'élaboration de la Charte. C'était l'expression d'une volonté.

Il est certain qu'en droit la Chambre des Pairs a concouru exactement de la même manière que la Chambre des Députés.

Dans l'opinion qui a prévalu à l'époque, l'on a été jusqu'à dire que si le rôle de la Chambre devait être tenu pour nul et insignifiant, il faudrait appliquer le même traitement au roi Louis Philippe.

En effet, le roi avait reçu lui aussi la Charte toute faite, il n'avait fait qu'accepter un texte fait en dehors de lui, arrêté sans sa collaboration, il n'avait pas été associé au travail de la Chambre des Députés ni de la Chambre des Pairs. Et dans ces conditions, il n'aurait rien à dire au cas de révision de cette charte.

Il nous suffit de signaler ici l'intérêt de cette question du point de vue de la révision de la constitution. Nous verrons s'il y a lieu d'en faire application chez nous, quand nous examinerons les pouvoirs du roi en matière de révision.

Nous n'avons pas eu certes au Siam de collaboration d'une Chambre encore moins de deux pour la raison toute simple que nous n'en avons aucune. L'on ne saurait donner

ce nom au Conseil législatif « fantôme » auquel nous avons déjà fait allusion dans l'introduction historique.

C'est le Comité du Parti du Peuple qui a préparé le projet de constitution qui a été soumis au souverain. Son adhésion une fois obtenue, l'on n'a pas été plus loin : pas de référendum populaire. Pouvait-on penser sérieusement à la soumettre à un plébiscite de ratification ? Nous ne le pensons ; nous en donnerons les raisons dans la partie de notre étude consacrée à la question et au pouvoir constituant.

§ 2. — Forme de l'Etat Siamois

L'article 1^{er} de la constitution définitive du Siam avons-nous déjà dit, établit que notre Etat est unitaire. « Le Royaume du Siam, dit le texte, est un et indivisible ». Sur quoi se fonde ce principe ? Y avait-il quelque nécessité à l'affirmer dans la constitution définitive quand la constitution provisoire était muette sur ce point ? Telles sont les deux questions auxquelles nous nous efforcerons de répondre dans ce second paragraphe.

Il est certain que le Siam placé au centre de la presqu'île Indo-Chinoise est au confluent des courants sociaux comme des routes commerciales qui viennent de la Chine et de l'Inde. C'est une situation dont notre pays a souffert pendant des siècles. Aujourd'hui encore seul pays indépendant et entièrement souverain dans la péninsule Indo-Chinoise au milieu des pays plus ou moins directement soumis, soit à la domination française à sa droite, soit la domination anglaise à sa gauche, n'a-t-il pas le droit et le devoir de proclamer son « indivisibilité » en même temps que son « unité ». Il signifie à ses puissants voisins qui sont devenus pour lui

de bons amis depuis la grande guerre que le Siam n'est pas un pays à coloniser ni ne constitue pas une zone d'influence.

Tel est certes le fond de la pensée des rédacteurs du premier article de notre constitution. Mais pour la forme, ils ont dû certainement s'inspirer de cette formule chère aux promoteurs de la première Révolution française qui aimaient à « parler de la République une et indivisible ».

Nous ne croyons pas que ce soit par un pur effet du hasard que le rédacteur de notre constitution ait employé une formule analogue à celle des hommes de la Révolution.

Le système d'une chambre unique tel que le prévoient nos constituants, ce système d'élections des représentants à deux degrés, nous rappellent encore la première Révolution.

Ce serait un fait bien curieux si quant à sa forme notre constitution s'apparente à celles de la période révolutionnaire; ce ne serait pas là le caractère le moins saillant à signaler que ces traits communs, à travers l'espace et l'histoire, de Constitutions devant être à première vue si disparates.

§ 3. — La Souveraineté

L'art. 2 de la Constitution définitive du Siam porte : « Le pouvoir souverain émane de la Nation Siamoise. Le Roi qui est le chef de la Nation l'exerce conformément aux dispositions de cette Constitution.

La Constitution provisoire disait en son art. 1 : « La souveraineté appartient au peuple tout entier ». L'art. 2 de cette même Constitution provisoire ajoutait : « Les personnes ou organismes, désignés ci-après, ont le droit

« d'exercer le pouvoir au nom du peuple, conformément aux dispositions de la présente constitution, savoir :

1° Le Monarque.

2° Le Sénat du Peuple.

3° Le Comité du Parti du Peuple.

4° Les Cours de Justice.

Par ces deux textes, on a résolument pris parti chez nous entre les deux conceptions qui se sont fait jour en cette matière.

La première qui a été écartée est celle qu'exprimait WALPOLE qui disait que : « The sovereignty of the British Empire is not vested in the Crown, but in the Crown, the Lords and the body of electors who choose the House of Commons ».

C'est l'opinion contraire qui a prévalu en France comme en Belgique et dont s'inspire notre Constitution : « La Souveraineté réside dans la Nation ».

La première Constitution française de 1791 posait le principe de la souveraineté nationale de la façon la plus nette : « La Nation, de qui seul émanent tous les pouvoirs ne peut les exercer que par délégation. La Constitution Française est représentative. Les représentants sont le corps législatif et le Roi. » Le Roi, simple représentant de la Nation (quoique représentant héréditaire) était nettement qualifié magistrat du peuple. « Le premier fonctionnaire public », comme le disait la loi elle-même. Il recevait l'exercice du pouvoir exécutif, plus un droit de veto sur les lois, simplement suspensif. » La Constitution Belge du 7 février 1831 à laquelle nous avons déjà fait allusion dispose dans son art. 25 : « Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution. »

Comme on le voit, l'art. 2 de notre Constitution définitive, si elle ne reproduit pas mot pour mot les textes que nous venons de rappeler, s'en inspire entièrement, puisqu'il y est dit : « Le Pouvoir Souverain émane de la Nation Siamoise ».

Tels sont donc nos textes. Sur quels principes reposent-ils ? C'est tout d'abord sur le principe que la souveraineté nationale réside dans la Nation et que celle-ci la délègue à des représentants chargés d'assurer l'exercice des différents pouvoirs.

Dans ce système qui concilie la Souveraineté nationale avec la monarchie constitutionnelle, le monarque est un délégué du peuple. Le pouvoir législatif comme le pouvoir exécutif sont l'attribut de la souveraineté. Le Monarque ici n'a que l'exercice de certains attributs de cette souveraineté dont la propriété reste toujours à la Nation.

Mais dira-t-on, et c'est l'objection qui a été faite à la conception que nous venons d'exposer : la souveraineté est inaliénable et n'est-ce pas l'aliéner que d'en abandonner l'exercice à un monarque qui l'exercera à titre viager et irrévocable.

M. le Professeur ESMEIN a écrit à cette occasion : « En proclamant dans la même Constitution la souveraineté nationale et le Gouvernement monarchique, n'y introduit-on pas quoi qu'on fasse, des principes antinomiques. Ce n'est pas là une pure querelle de mots, une dispute d'école. Les institutions ont leur logique comme les idées. Si, dans un milieu où l'esprit conservateur et traditionnaliste est très puissant, des institutions peuvent vivre très longtemps, bien qu'elles accouplent et combinent dans un équilibre instable des principes opposés, partout ailleurs, dans une pareille combinaison, ces formes divergentes entrent fatalement en lutte, et l'une d'elles tend à rétablir l'harmonie en éliminant des éléments hétérogènes ».

M. ESMEIN ne croit donc pas à la conciliation possible de la souveraineté de la Nation avec la forme monarchique, et il insiste longuement « sur l'incompatibilité logique de ces deux conceptions ».

Mais nous avons déjà montré et nous ne craignons pas encore d'y revenir la conciliation est obtenue grâce à deux idées. La première est la distinction de la jouissance et de l'exercice de la souveraineté faite par la Nation à ses représentants.

D'ailleurs, la vie qui est la meilleure de toutes les écoles ne nous offre-t-elle pas la solution de cette opposition? Examinons donc ce que la pratique des Institutions politiques peut nous montrer.

Le premier exemple est celui que nous offrent les anglais qui ont effectivement organisé le Gouvernement du peuple par le peuple tout en conservant la forme monarchique.

Les Anglais qui ne s'embarrassent point de théories et qui ne connaissent que les faits et la pratique quotidienne ont résolu ce problème depuis plusieurs siècles. Chez eux, la volonté nationale s'impose souverainement et la Royauté ne subsiste que par elle.

Si de la Grande Bretagne, nous passons en Belgique, nous constaterons que la Constitution belge qui est déjà centenaire offre l'exemple analogue.

Cette conciliation est impossible en théorie selon M. ESMEIN; mais s'est-il empressé de reconnaître, elle pourrait être résolue pendant un temps plus ou moins long par la combinaison « dans un équilibre instable de principes opposés ».

Mais devons nous constater à notre tour, cet équilibre instable, c'est la vie de chaque jour, c'est celle de tout individu comme celle des peuples et des Institutions. La vie c'est l'é-

quilibre entre les forces de désagrégation et celles de résistance et de conservation. Quand les premières l'emportent, c'est la mort.

Nous avons donc résolu le problème sur le papier dans les textes, c'est l'avenir seul qui nous dira si les représentants élus du peuple siamois ont pu la réaliser dans les faits comme elle l'a été dans les idées.

Enfin, l'on ne doit pas oublier que dans toute monarchie Constitutionnelle, la nôtre est dans ce cas, le Roi qui est le représentant de la Nation « The head of the Nation » est un représentant irresponsable et inviolable en tant que Monarque et en tant que Chef d'Etat d'un pays à régime parlementaire.

L'adoption du régime parlementaire est un des traits caractéristiques de notre Constitution, nous développerons ce point dans le chapitre consacré aux Pouvoirs publics.

CHAPITRE IV

LES POUVOIRS PUBLICS

Nous venons de voir que la souveraineté réside dans la Nation, elle n'appartient pas au Roi, mais ce peuple souverain ne peut exercer lui-même le pouvoir ; il n'en n'a pas toujours la possibilité matérielle, sans parler, comme c'est le cas du peuple siamois, qui n'a pas l'expérience nécessaire pour faire du Gouvernement direct. De toutes façons il est donc contraint de déléguer ses pouvoirs.

A qui va-t-il les déléguer ? Comment se fera cette délégation ? C'est ce que nous allons examiner en autant de sections distinctes consacrées successivement au Pouvoir exécutif, au Pouvoir législatif, au rapport de ces deux pouvoirs entre eux et enfin au pouvoir judiciaire.

SECTION I. — POUVOIR EXÉCUTIF

§ I. — *Le Roi.*

Le Chef du pouvoir exécutif est naturellement le Roi.

Dans les dispositions générales de notre Constitution définitive, précisées dans l'art. 2 que nous avons déjà analysé, « le Roi qui est le Chef de la Nation, exerce la souveraineté conformément aux dispositions de cette Constitution ».

L'art. 2 de la Constitution provisoire du 27 juin 1932, énumérait les personnalités et les organes qui avaient qualité pour exercer le pouvoir au nom du peuple en conformité avec la Constitution, savoir :

- 1) Le Monarque,
- 2) Le Sénat du peuple,
- 3) Le Comité du parti du peuple,
- 4) Les cours de justice.

Notons de suite que le « Sénat du peuple » est actuellement dénommé l'Assemblée des Représentants du peuple. Le Comité du parti du peuple ne figure plus à ce titre dans la constitution, c'est le Conseil d'Etat, organe nouveau et non pas l'ancien Conseil d'Etat que nous avons connu, qui exerce les attributions qui étaient dévolues au Comité du Parti du Peuple.

Remarquons encore que dans le Chapitre 1^{er}, consacré seulement au Roi, les rédacteurs de notre Constitution ont indiqué comment le Monarque qui est à la tête de la Nation exerce les différents attributs de cette souveraineté.

Pour nous en tenir strictement à l'examen du seul Pouvoir exécutif, arrêtons-nous à l'art. 7 : « Le Roi exerce le pouvoir exécutif par l'entremise du Conseil d'Etat ».

Dans le projet de Constitution définitive publié en novembre 1932, on disait : « Le Roi exerce le pouvoir exécutif par l'entremise du Comité du peuple ».

Notre Constitution et c'est notre troisième remarque, ne porte pas, comme beaucoup de Constitutions, de pays à Monarchie constitutionnelle, que le trône est héréditaire dans la dynastie actuellement régnante. En revanche, la succession au trône est réglée d'après l'art. 9 conformément à la

Loi successorale BE. 2467. La Constitution provisoire disait également la même chose et elle ajoutait dans son art. 4 que cette succession était aussi basée sur l'opinion du Sénat du peuple. L'art. 9 que nous venons de citer, qui est la Constitution définitive, dit aussi que c'est sous réserve de l'approbation de l'Assemblée des représentants du peuple. Ces deux textes disent bien la même chose : le dernier mot sur la transmission de la couronne, revient à l'Assemblée des représentants du peuple. S'il en est ainsi, le trône n'est donc pas héréditaire ou du moins il ne l'est qu'autant que l'Assemblée élue des représentants le confirmerait à son tour. Cela confirmerait s'il en était besoin la première ligne de l'art. 2 du texte constitutionnel définitif, savoir que « le pouvoir souverain émane du peuple siamois ». Les élus du peuple confirment donc par leur acquiescement qui est chaque fois nécessaire la loi de dévolution successorale au trône.

Le commentaire officiel de cet article que nous trouvons dans le mémorandum délivré par le sous-Comité de rédaction (1), dit bien : « en ce qui concerne l'art. 2, la première partie n'est rien d'autre que la répétition d'un ancien usage de notre pays ».

Ainsi donc, il pourrait arriver que les représentants du peuple choisissent eux-mêmes leur Roi qui ressemblerait dans ces conditions à un Président de République avec cette différence que sa fonction d'héréditaire deviendrait viagère. L'origine de ce Chef d'Etat serait identique à celle du Président de la République française, puisqu'il serait l'élu, non du peuple, mais de notre Chambre unique qui est notre Parlement.

(1) V. annexe IV.

Après la succession au trône, vient la question de la régence et de la vacance qui ont été réglées par l'art. 10 : « Si le Roi a l'intention de s'absenter du royaume ou si, pour quelque raison que ce soit, il est dans l'incapacité d'exercer ses fonctions, il devra nommer un Régent ou un Conseil de Régence avec l'approbation de l'Assemblée des représentants du Peuple. Si le Roi ne procède pas à cette nomination ou en est incapable, l'Assemblée devra y procéder elle-même. Durant la vacance, avant la nomination du Régent ou du Conseil de Régence, par l'Assemblée, le Conseil d'Etat remplira provisoirement les fonctions de Régent ».

C'est le Souverain qui désignera comme on le voit le Régent ou le Conseil de Régence avec l'approbation de l'Assemblée des représentants du peuple. Si le Roi ne le peut, c'est l'Assemblée du peuple qui y procédera elle-même. C'est donc là une prérogative très importante qui est dévolue à l'Assemblée. Cependant, l'interrègne sera assuré par le Conseil d'Etat qui fera de la collégialité du Pouvoir exécutif.

Quelles vont être les attributions du Roi en tant que Chef de l'Exécutif?

Comme tous les chefs d'état de pays à régime parlementaire, le Roi exerce une double fonction exécutive, d'abord celle proprement exécutive, puis d'autre part, il participe à la confection des lois.

Parmi ses attributions proprement exécutives, citons : la nomination à tous les emplois civils et militaires. Notre Constitution ne le dit pas expressément comme le fait l'art. 3 de la loi constitutionnelle française du 25 février 1875. Mais cela va de soi, puisque tout doit être fait au nom du Roi.

La constitution provisoire l'avait prévu en son article 35 pour les ministres, mais avec une adjonction qui a disparu

avec tout l'article : « cette prérogative royale peut s'exercer sur la recommandation du Conseil du Parti du Peuple ».

En revanche, comme l'avait prévu ce même art. 3 pour le Président de la République française de l'époque, qui était le maréchal de Mac Mahon : « Le Roi est à la tête de la force armée ». Mais le Président des Etats-Unis ne commande pas la force armée.

Le Roi fait les règlements nécessaires à l'exécution des lois. C'est le pouvoir réglementaire qui appartient au Président de la République pour l'ensemble du territoire. Il ne doit pas toutefois par ses décrets porter atteinte à la loi. C'est le thème de l'art. 56. Mais le Monarque a encore un pouvoir exceptionnel dont on ne trouve pas trace dans la Constitution française de 1875 qui s'apparente au contraire au célèbre art. 14 de la Charte de 1814.

Les décrets « de circonstance ou de nécessité » de l'art. 52 de la Constitution définitive avaient eu un précédent dans notre propre histoire constitutionnelle qui n'est pourtant encore bien longue. La constitution définitive avait prévu des décrets de force majeure mais le Comité du Parti du Peuple avait seul qualité pour le faire. C'était l'art. 29 de la loi du 27 juin 1932 : « Si dans un cas de circonstance imprévue, il est impossible de convoquer le Sénat en temps utile, le Comité du Parti du Peuple peut promulguer telle loi de circonstance qu'il juge opportun, mais il doit sans délai la soumettre à l'approbation du Sénat ».

Mais, ces pouvoirs exorbitants ont été transférés du Comité au Roi par l'art. 52 de la Constitution définitive qui est ainsi conçu : « En cas de circonstance imprévue quand l'Assemblée des représentants du Peuple ne peut être convoquée en séance en temps utile, le Roi peut promulguer des décrets de circonstance qui ont provisoirement force de loi ».

« De tels décrets doivent être soumis pour approbation à l'assemblée à sa prochaine séance. Si l'Assemblée donne son approbation, les décrets se transforment de suite en loi. Autrement, ils cessent d'avoir force légale. Mais une telle décision de l'Assemblée n'affecte la validité d'aucun acte accompli pendant la période durant laquelle les décrets de circonstance étaient en vigueur. L'approbation ou le refus d'approbation de l'Assemblée prend la forme d'une loi ».

Ces décrets de « circonstance ou de nécessité » pris « in case of emergency » dit la traduction officielle anglaise du texte siamois, n'ont rien de semblable dans la Constitution française de 1875. Comme nous l'avons déjà dit, ils sont comparables aux ordonnances dites de « nécessité » qui pouvaient être prises en vertu de l'article 14 de la Charte de 1814 et dont le roi Charles X a fait l'usage que l'on sait. Mais pourrait-on nous objecter les décrets-lois pratiqués en France à certaines époques ne constituent-ils pas des actes législatifs émanant de la seule volonté du Chef de l'Etat? Ces décrets-lois ne seraient-ils pas du même genre ou presque que les ordonnances de « nécessité » de la Charte de 1814 et des décrets de « circonstance » de l'article 52 de notre Constitution définitive? A première vue, ces ordonnances et ces décrets semblent avoir un même air de famille. Mais leur ressemblance n'est que superficielle : les décrets-lois pratiqués en France sont tout différents de nos décrets de « circonstance » comme le prouve l'examen de ces décrets-lois.

On a pratiqué en France deux sortes de décrets de ce genre : il y a eu au cours de certaines périodes troublées de l'Histoire, du fait de la carence de l'autorité législative la main-mise par le pouvoir exécutif de tous les pouvoirs. C'est ce qui s'est passé en France en 1848 et en 1870. Ce sont les

décrets-lois première manière. D'ailleurs, la plupart de ces décrets ont été ratifiés expressément ou tacitement par le pouvoir législatif lors de son rétablissement, qui a toujours suivi les périodes agitées où ils avaient paru. L'ordre une fois rétabli, on abrogeait les décrets qui paraissaient subversifs; les autres étaient donc confirmés tacitement du même coup quand ils ne l'étaient pas parfois en termes exprès.

Au cours de la Grande Guerre et durant les années 1924 et 1926, on a connu en France une nouvelle sorte de décrets-lois. Ils n'intervenaient pas à la suite d'une carence du Pouvoir législatif. C'était le Parlement français, qui en toute connaissance de cause, avait autorisé le gouvernement à prendre toutes les mesures qu'il jugeait utiles, pour certaines matières déterminées sous réserve de leur ratification qui devait intervenir tantôt dans un délai de quatre mois, tantôt dans les cinq mois de leur promulgation.

Comment justifier la légalité, voire la constitutionnalité de ces décrets-lois. Dans un premier système on a déclaré nettement que les décrets-lois Poincaré étaient inconstitutionnels, car les deux chambres auxquelles le pouvoir législatif a été délégué, ne peuvent à leur tour le repasser à un autre pouvoir. La Souveraineté ne peut se subdéléguer ainsi à l'infini. Le Président de la République n'a pas reçu de la Constitution de 1875, des pouvoirs analogues à ceux qui existaient avant 1914 dans beaucoup de constitution des Etats allemands.

Ces Constitutions (1) (Constitution prussienne du 31 janvier 1850, art. 63; Constit. bavaroise du 26 mai 1818, art. 7 et 15; Constit. saxonne du 4 septembre 1831, art. 88; Constit.

(1) V. sur toute cette question A. ESMEIN, t. II, p. 88 et suiv.

wurtembourgeoise du 25 septembre 1819, art. 187, et s..., etc...) prévoyaient d'ailleurs expressément le droit pour le prince de prendre des ordonnances d'urgence (Notverordnungen), ayant toutes la force d'une loi, en vertu d'un droit de nécessité publique. (Staatsnotrecht).

Dans ces pays on justifie les prérogatives exceptionnelles du monarque par le droit de nécessité (la théorie allemande des ordonnances de nécessité, formulée par IHERING, GERBER, JELLINCK, KÖHLER, c'est la traduction juridique de la thèse de HEGEL : « l'Etat crée le droit; il s'y soumet lui-même par intérêt; par suite, il n'y est plus soumis lorsque son intérêt est en sens contraire. Le droit, en effet, n'est qu'un moyen pour atteindre un but, à savoir la sauvegarde de la société; donc il n'y a plus de droit lorsque la règle juridique ne doit plus conduire à ce but : l'Etat sacrifie ce droit à la société ».

La Constitution de WEIMER même, en apparence fort démocratique, prévoit en son article 48 que « le Président d'Empire peut, lorsque la sécurité et l'ordre public sont dans l'Empire allemand gravement troublés ou mis en péril, prendre les mesures nécessaires au rétablissement de la sécurité et de l'ordre public... A cet effet, il peut, à titre transitoire, suspendre en tout ou en partie, les droits fondamentaux proclamés dans les articles 114, 115, etc...). On sait l'usage constant qui a été fait en Allemagne de ce fameux article 48 de la Constitution de 1919, le dernier bénéficiaire des pleins pouvoirs a été Hitler qui finalement a mis la Constitution de WEIMAR dans sa poche et organise à l'heure actuelle le 3^e Reich. Il est vrai qu'il les a eus du Reichstag par un vote de plus des deux tiers des voix.

§ II. — *Conseil d'Etat*

L'art 7 de notre Constitution porte : « Le Roi exerce le pouvoir exécutif par l'intermédiaire du Conseil d'Etat ». Quel est cet organe ? Ce n'est pas le Conseil d'Etat dont nous avons déjà parlé dans notre introduction, c'est l'organe exécutif qui a été substitué au Comité du parti du peuple dont le rôle était si considérable dans notre Constitution provisoire.

Il est certain que son rôle bien plus que cette appellation de Comité du peuple était de nature à choquer le Monarque qui a dû user de toute son influence pour ramener les choses à de plus exactes proportions. C'est ainsi que dans le mémorandum établi par le Sous-Comité de rédaction de la Constitution définitive on trouve cette conclusion : « Je puis ajouter que sa Majesté a remarqué que les termes du « Comité du peuple » et de « Membres du Comité du peuple » tels qu'ils sont employés dans la rédaction de la Constitution ne sont pas bien choisis et ne paraissent pas être en harmonie avec une monarchie constitutionnelle.

Nous avons bien dit que le rôle comme les appellations ont paru exagéré, ceci, n'a rien d'extraordinaire si l'on passe en revue les attributions qui étaient dévolues au Comité du Parti du Peuple qui était le véritable organe exécutif, le moteur essentiel de toute la machine gouvernementale, tel que le concevait la Constitution provisoire.

Ce Comité figurait dans l'art. 2 parmi les individus ou les organes qualifiés pour exercer le pouvoir, il venait au 3^e rang après le Monarque et le Sénat du peuple.

Si nous comparons tout d'abord la place faite au Monarque dans cette Constitution provisoire, nous constatons que quoi qu'il fut au premier rang, on ne lui consacrait que 5 articles. En revanche, le Comité du Parti du Peuple, en avait onze ré-

partis en 3 sections. Ce Comité n'avait pas seulement, selon l'art. 28 le droit et le devoir d'agir toujours selon les vues du Sénat, il possédait des attributions propres qui ont été déferées au Souverain dans la Constitution définitive. C'est ainsi, comme nous l'avons déjà signalé, qu'il avait seul le pouvoir de prendre les mesures nécessaires au cas de circonstances imprévues. Ces mesures étaient des lois qui étaient soumises par la suite à l'approbation du Sénat.

Dans le même ordre d'idées, nous trouvons à l'art. 36 de la Constitution provisoire que « les négociations politiques avec les puissances étrangères doivent être effectuées par le Comité du Parti du Peuple qui a qualité pour nommer les représentants du pays à l'étranger ».

Le progrès des susdites négociations doit être soumis au Monarque par le Comité du Parti du Peuple.

Le pouvoir de ratifier les traités appartient au Monarque mais il l'exercera conformément aux propositions du Comité du Parti du Peuple.

Il est vrai que le pouvoir de ratification appartenait au Monarque. Cependant, il devait l'exercer « conformément aux propositions du peuple ». Il en était de même selon l'art. 37 du pouvoir de déclarer la guerre ». « Le pouvoir de déclarer la guerre appartient au Monarque mais il l'exercera conformément aux propositions du Comité du Parti du Peuple ».

« Le droit de grâce et l'amnistie dépendaient du Comité du Parti du Peuple, mais il devra au préalable solliciter l'assentiment du Roi ».

Comme on le voit, le droit de grâce qui a toujours été considéré comme un droit régalien était dévolu au Comité. Notons que la distinction classique de la grâce et de l'amnistie n'était pas faite ici. En effet, l'amnistie est un acte éma-

nant du pouvoir législatif, tandis que la grâce est un acte dépendant de l'exécutif; ces deux choses étaient ici confondues.

Ceci est la meilleure démonstration de ce que l'on a dit que le Comité était la pièce essentielle de la machine gouvernementale.

A la suite d'une telle remarque, il est inutile de signaler les dispositions de l'art. 31 « Les divers ministres sont responsables pour tout ce qui les concerne devant le Comité du Parti du Peuple.

Toute mesure contraire aux ordres et règlement du Parti du Peuple ou aux dispositions de la présente Constitution, devra être considérée comme nulle et non avenue ».

Comme on le voit, les ordres et les règlements du Comité du parti du peuple étaient placés au même rang que les dispositions purement constitutionnelles. C'était tout dire.

Que l'on ne s'étonne pas de cet état d'esprit : le Comité du Parti du peuple qui par son activité avait amené le changement de régime, entendait se maintenir au pouvoir pour mieux assurer la réalisation de ses conceptions. C'est par la force même des choses qu'il était arrivé à assumer un tel rôle, mais par contre, il était, non moins naturel que l'apaisement survenant, le rôle imparti au Comité du Parti du Peuple fut sensiblement réduit.

Ce n'était donc pas une simple question d'étiquette à changer, de sérieuses modifications ont été apportées aux prérogatives de cet organe. C'est ce qui résultait déjà du projet de Constitution définitive qui a paru en novembre 1932. Le texte définitif du 10 décembre qui enregistre ces modifications n'apporte plus qu'un changement d'appellation. L'organe exécutif qui était le Comité du Parti du Peuple est devenu le Conseil d'Etat.

En somme, qu'est devenu le Comité du Parti du Peuple transformé en Conseil d'Etat? Il est tout simplement un Conseil des ministres bénéficiant du titre prestigieux de Conseil d'Etat.

Ces pouvoirs réguliers ordinaires que nous connaissons : « décrets de nécessité » droit de grâce, droit de déclarer la guerre, de faire la paix, de passer des traités avec les pays étrangers, tout cela est transféré du Comité du Parti du Peuple au Roi lui-même.

Ce qui prouve bien que ce transfert s'est opéré au cours des travaux préparatoires de la Constitution définitive et d'après le texte soumis à la discussion, c'est que les modifications qui ont été apportées au pouvoir du Comité du Parti du Peuple figurent dans des articles qui sont insérés dans la partie de la Constitution consacrée au Conseil d'Etat (chap. 4).

Ces prérogatives, à notre avis, auraient dû figurer dans le Chap. I consacré au Roi. Un lecteur peu informé qui lira notre Constitution et qui examinera attentivement les articles de ce chapitre I et qui ne lirait pas avec le même soin le chapitre V, dédié au Conseil d'Etat, pourrait ignorer que le Roi de Siam a des pouvoirs aussi étendus.

Quelles sont donc ces attributions du Conseil d'Etat : « Le conseil d'Etat a la charge et le devoir d'assumer le gouvernement de l'Etat, nous annonce l'art. 46, § 3 de notre Constitution ».

En ces quelques mots, se résume tout son champ d'action, car c'est tout l'exécutif. Mais cet effacement du Conseil d'Etat devant le Roi pour le laisser exercer, ce qui constitue réellement les prérogatives royales, ne témoigne nullement d'un retour à l'absolutisme antérieur.

L'art. 57 porte : « Sous réserve des dispositions des articles

32 et 46, toute loi, tout rescrit royal ou ordre du Roi relatifs aux affaires de l'Etat doivent être contresignés par un membre du Conseil d'Etat qui en assume par là la responsabilité ».

Quant aux dispositions des art. 32 et 46 de notre Constitution, elles ont trait l'un à la convocation extraordinaire de l'Assemblée des représentants du Peuple que nous rencontrons plus loin, l'autre à la nomination du Président du Conseil d'Etat qui doit être contresigné par le Président de l'Assemblée des représentants.

On remarquera que l'art. 57 reprend somme toute, les dispositions de l'art. 7 du texte constitutionnel provisoire « Toute initiative du Monarque, devra pour être légale avoir été approuvée et dûment contresignée par un membre du Comité du Parti du Peuple, mais avec le consentement du Comité tout entier, faute de quoi la décision royale serait nulle et non avenue ».

Cependant, l'art. 57 ne croit pas devoir insister comme le fait le texte précédent sur la nécessité dans laquelle se trouve le membre du Comité qui aura contresigné un acte du Roi d'avoir obtenu « le consentement du Comité tout entier ». Le Conseil d'Etat n'est pas aussi exigeant .

Quant à la composition du Conseil d'Etat, les art. 46, § 1, 47, 48, 49, 50 et 51 nous la font connaître.

Art. 46 : « Le roi nomme un conseil d'Etat composé d'un Président et de 14 à 24 conseillers d'Etat. La nomination du Président du Conseil d'Etat doit être contresignée par le Président de l'Assemblée ».

Art. 47 : « Le Président et 14 conseillers doivent être choisis parmi les membres de l'Assemblée des représentants du Peuple. Les autres conseillers d'Etat peuvent être pris parmi les personnes possédant des connaissances ou une expérience

spéciales. Il n'est pas nécessaire que ces personnes soient membres de l'Assemblée mais elles doivent être capables de soutenir une position politique ».

Art. 48 : « Les Conseillers d'Etat qui ne sont pas membres de l'Assemblée des représentants du Peuple peuvent suivre et exprimer leur opinion aux séances de l'Assemblée mais ils n'ont pas le droit de vote. Le privilège de l'article 27 s'applique ici mutatis mutandis ».

Art. 49 : « La nomination d'un membre de l'Assemblée des représentants du Peuple au Conseil d'Etat ne l'oblige pas à se démettre de son mandat à l'Assemblée ».

Art. 50 : « Le Conseil d'Etat doit avoir la confiance de l'Assemblée dans la conduite du gouvernement de l'Etat. Un Conseiller d'Etat qui a été nommé pour prendre la charge d'un département de l'Etat est constitutionnellement responsable devant l'Assemblée des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions. Et tous les Conseillers d'Etat, qu'ils aient été nommés ou non à la tête d'un département d'Etat sont collectivement responsables de la politique générale du gouvernement ».

Art. 51 : « Le Conseil d'Etat doit se retirer tout entier devant un vote de défiance ou lorsque l'Assemblée qui a émis en sa faveur un vote de confiance cesse d'être en fonctions. Dans les deux cas, le Conseil d'Etat démissionnaire doit rester en fonction jusqu'à l'entrée en charge du Conseil nouvellement nommé ».

En dehors de ces cas, la qualité de membre du Conseil d'Etat se perd individuellement par :

1°) La mort;

2°) La résignation des fonctions;

- 3°) La perte des qualités désignées à l'art. 21 (4°);
- 4°) Un vote défavorable de l'Assemblée.

§ III. — *Les Ministres*

Notre Constitution ne les nomme pas. La Constitution provisoire de juin 1932 en faisait cependant mention dans son article 35 : « La nomination et la révocation des Ministres rentrent en principe dans les attributions du Monarque. Mais le pouvoir royal s'exerce d'accord avec les propositions du Comité du Parti du Peuple ».

Comment expliquer ce silence de notre loi constitutionnelle de décembre 1932 sur des personnages aussi importants qui sont dans les pays à régime parlementaire, les détenteurs réels du pouvoir exécutif ?

Nous ne voyons pas d'autre explication que la suivante : c'est que les Ministres ont été absorbés dans le Conseil d'Etat. Cela résulte nettement de l'art. 57 de notre Constitution qui décide que : « sous réserve des dispositions des articles 32 et 46, toute loi, tout rescrit royal ou ordre du Roi relatifs aux affaires de l'Etat doivent être contresignés par un membre du Conseil d'Etat, qui en assume par là la responsabilité ».

Les ministres sont en même temps membres du Conseil d'Etat, c'est à ce dernier titre que l'art. 57 prévoit que tout acte émanant du souverain doit être contresigné par un membre du Conseil d'Etat. D'ailleurs, la Constitution provisoire elle-même décidait en son art. 7 que : « toute initiative du Monarque, devra, pour être légale, avoir été approuvée et dûment contresignée par un membre du Comité du Parti du Peuple, mais avec le consentement du Comité tout entier, faute de quoi, la décision royale serait nulle et non avenue. Dans ce texte comme on le voit, il est question du contre-seing donné « par un membre quelconque » du Comité du

Parti du Peuple agissant avec le consentement du Comité tout entier.

La distinction que semble donc faire le texte Constitutionnel provisoire n'a pas été maintenue dans le texte définitif de décembre 1932. Ce qui achève de le prouver, c'est la disposition de l'art. 50 du Chapitre IV, consacré au Conseil d'Etat. Il y est dit : « Le Conseil d'Etat doit avoir la confiance de l'Assemblée dans la conduite du gouvernement de l'Etat. Un Conseiller d'Etat qui a été nommé pour prendre la charge d'un département de l'Etat est constitutionnellement responsable devant l'Assemblée des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions. Et tous les Conseillers d'Etat, qu'ils aient été nommés ou non à la tête d'un département d'Etat sont collectivement responsables de la politique générale du gouvernement.

On y lit qu'un « Conseiller d'Etat » qui a été désigné pour assumer la charge d'un département de l'Etat (département Ministériel, dirait-on en France) sera constitutionnellement responsable : « ... des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions ».

Un tel personnage est bien un Ministre. L'on pourrait se demander encore comment il se fait qu'ayant supprimé comme nous l'avons montré plus haut l'appellation de « Comité du Peuple » ou de « membre de ce Comité », on ait adopté l'appellation de « Conseil d'Etat » pour désigner l'organe précédemment appelé « Comité ». Nous pensons que là encore les rédacteurs de la Constitution Siamoise qui s'étaient reportés aux Constitutions françaises de la Révolution, ont eu une réminiscence historique. En effet, « le décret des 27 avril - 25 mai 1791, relatif à l'organisation des Ministres, avait supprimé l'ancien Conseil du Roi et l'avait remplacé par un Conseil des Ministres présidé par le Roi

auquel il avait donné d'ailleurs la fausse dénomination de Conseil d'Etat. Ce Conseil disparut lui-même en même temps que la Monarchie et les Ministres alors furent supprimés et remplacés en l'An II par des commissions nommées par la Convention. Mais peu après, la Constitution du 5 Fructidor, an III, consacra à nouveau l'existence des Ministres et leur conféra, art. 193 : « Le pouvoir d'annuler... » (1)

Le même art. 50 prévoit la responsabilité collective de tous les Conseillers d'Etat ayant ou non la charge d'un département ministériel. Ceci est à noter; nous le retrouverons à propos du fonctionnement du régime parlementaire. Mais avant d'aborder cette étude, il est bon que nous exposions ce qu'est notre pouvoir législatif.

SECTION II

Pouvoir Législatif

L'Assemblée des Représentants du peuple.

Nous allons rencontrer maintenant un des rouages principaux de l'Etat Siamois, qui est chargé d'exercer la souveraineté au nom du peuple. Cette Assemblée en qualité de Représentant de l'Etat, personne morale, personnification juridique de la Nation.

La Constitution provisoire prévoyait comme organe législatif une chambre unique : « Le Sénat du peuple ». Mais avec cette tendance manifeste chez les premiers constituants

(1) JACQUELIN. *Cours de Droit Administratif* (Doctorat) 1931-1932.

Siamois à confondre tous les pouvoirs, on lit art. 9 : « Le Sénat du Peuple a le pouvoir de contrôler les affaires du pays et se réserve le droit de révoquer les membres du Comité du Parti du Peuple et tous les fonctionnaires du Gouvernement ». C'est bien en effet, la confusion la plus complète des pouvoirs, que le droit conféré au pouvoir législatif de révoquer « tous les fonctionnaires du Gouvernement ».

Voyons d'abord par le détail ce qu'était le Sénat du peuple avant de procéder à un examen semblable de l'Assemblée des Représentants du peuple.

La troisième partie de l'acte Constitutionnel du 27 juin 1932 qui comporte 19 articles lui était entièrement consacré.

« Section I. — Attribution et Pouvoirs.

« Art. 8. — Le Sénat du Peuple a le pouvoir législatif. Les lois entrent en vigueur lorsqu'elles ont été promulguées par le Monarque.

Si dans les sept jours qui suivent la réception d'un Acte législatif, le Monarque ne l'a pas promulgué parce qu'il se refuse à le signer, il peut retourner cet acte au Sénat pour une remise en discussion. Mais si le Sénat persiste dans son idée première et que le Monarque n'y donne pas agrément, le Sénat aura le pouvoir de promulguer la loi qu'il a votée.

« Art. 9. — Le Sénat du Peuple a le pouvoir de contrôler les affaires du pays et se réserve le droit de révoquer les membres du Comité du Parti du Peuple et tous les fonctionnaires du Gouvernement.

« Section II. — Représentants du Peuple.

Art. 10. — « Pour la désignation des représentants du peuple, il sera appliqué successivement trois modes de nomination, correspondant aux trois périodes suivantes :

1^{re} Période. — Cette période s'étend du jour où la présente constitution entre en vigueur jusqu'au jour où les élections inaugureront la 2^e période.

Pendant la première période, le Parti du Peuple formera un Sénat de soixante-dix membres et fera exercer le pouvoir au nom du Peuple, par le Directoire militaire.

2^e Période. — Au bout de six mois, ou même plus tôt, si les affaires du pays sont convenablement remises en ordre, le Sénat comprendra deux classes distinctes de Représentants du Peuple.

1^{re} classe : Le peuple élira un représentant par Changvad (Province).

Tout changvad, ayant plus de 100.000 habitants, élira un représentant de plus par 100.000 habitants ou par fraction d au moins 50.000.

2^e classe : Le Sénat du Peuple de la 1^{re} période devra comprendre dans le nouveau Sénat un nombre de représentants égal au nombre des représentants élus. Si le Sénat primitif en compte davantage, il procédera par un vote à la sélection nécessaire, s'il en compte moins, il aura le droit de désigner lui-même les membres nécessaires pour réaliser la partie.

3^e Période. — Lorsque plus de la moitié de la population du royaume aura passé avec succès un examen préliminaire d'instruction publique et au bout d'une période qui n'excèdera pas dix ans à partir de l'entrée en vigueur de la présente

constitution, il n'y aura d'autres membres du Sénat que ceux qui auront été nommés directement par le Peuple. Les membres appartenant à la 2^e classe, cesseront de faire partie du Sénat.

Art. 11. — « Pour pouvoir être candidat au titre de la 1^{re} classe, il faudra remplir les conditions suivantes :

1. Avoir passé avec succès un examen de connaissances politiques conformes au questionnaire établi par le Sénat.

2. Avoir atteint l'âge de 20 ans accomplis.

3. N'être frappé d'aucune incapacité définie par la loi.

4. N'avoir encouru aucune pénalité retirant le droit d'éligibilité.

5. Etre de nationalité siamoise dans les conditions définies par la loi.

6. Pendant la durée de la 2^e Période, prévue par la présente constitution, avoir reçu au préalable, l'investiture du Sénat de la 1^{re} Période, de telle sorte qu'il ne puisse subsister aucun doute sur la ligne de conduite suivie par le candidat.

Art. 12. — « Le mode d'élection des membres du Sénat de l'une et l'autre classe sera fixé comme suit :

1. Dans chaque village, les habitants choisiront un représentant qui prendra part à l'élection du représentant du district.

2. Dans chaque district, les représentants des villages procéderont à l'élection du représentant du district.

3. Des représentants des districts, réunis par Changvad, procéderont à l'élection de membres du Sénat représentant le peuple.

A partir de la 3^e Période, l'élection des membres du Sénat sera règlementée par une loi à promulguer ultérieurement.

Art. 13. — « Les représentants appartenant à la 1^{re} classe rempliront leur mandat pendant quatre ans, à dater du jour de leur nomination. Mais, lorsque le régime de la 3^e Période entrera en vigueur, les représentants de la Période précédente devront céder la place aux nouveaux élus, même si la durée de leur mandat a été inférieure à quatre ans.

Si les vacances se produisent entre deux élections, les représentants du peuple les combleront par cooptation, mais le membre du Sénat ainsi choisi aura un mandat limité à la durée du mandat en cours.

Art. 14. — « Le peuple, sans distinction de sexe, a le droit de vote lorsqu'il s'agit de choisir les représentants des villages. Les conditions à remplir pour être électeur sont définies à l'art. 11 ».

Art. 15. — « Lorsque dans une élection par vote populaire, les candidats auront réuni un nombre égal de voix, il sera procédé à un second tour de scrutin. Si le second tour donne le même résultat, les intéressés choisiront un arbitre pour prendre une décision.

Art. 16. — « En dehors du terme fixé par la durée de son mandat, un représentant du peuple cesse de faire partie du Sénat :

S'il ne remplit plus l'une des conditions d'éligibilité définies par l'art. 11 ou encore pour cause de décès ou à la suite d'une radiation pour mauvaise conduite prononcée par un arrêt du Sénat.

Art. 17. — « L'autorité judiciaire ne peut intenter une action criminelle à un représentant du peuple que si elle a été sanctionnée au préalable par un arrêt du Sénat.

SECTION III. — *Séances du Sénat.*

Art. 18. — Les membres du Sénat éliront un Président choisi parmi eux, qui aura pour fonction de diriger les travaux de l'assemblée. Un vice-Président remplacera le président en cas d'absence.

Art. 19. — En cas d'absence ou d'empêchement du Président, le vice-président a pour mission de veiller au maintien de l'ordre dans l'Assemblée et de faire en sorte que les délibérations soient conduites conformément au règlement.

Art. 20. — En cas d'absence simultanée du Président et du Vice-Président, le Sénat pourra choisir un de ses membres pour exercer temporairement la présidence.

Art. 21. — Il appartient au Sénat de fixer les dates de ses séances ordinaires.

Il pourra être tenu une séance extraordinaire, soit sur la demande de 15 membres au moins, soit à la requête du Comité du Parti du Peuple. La fixation de la date d'une séance extraordinaire sera faite par le Président ou son représentant.

Art. 22. — Le quorum ne sera atteint que si la moitié au moins des membres du Sénat assiste à la séance, quelle qu'elle soit.

Art. 23. — Les questions en discussion seront décidées à la majorité des voix, chaque membre du Sénat n'ayant droit qu'à une voix. En cas de partage égal des votes, la voix du Président sera prépondérante.

Art. 24. — Nul membre du Sénat ne peut encourir de responsabilité du fait d'une déclaration ou d'un avis donné en séance. Nul n'a le droit de le poursuivre pour ce motif.

Art. 25. — Le président a l'obligation de faire rédiger et conserver les procès-verbaux de toutes les séances. Ces procès-verbaux dûment signés et rectifiés par les membres du Sénat, seront signés également par le Président.

Art. 26. — Le Sénat a le pouvoir de nommer des Commissions dont l'activité s'étendra à tous les domaines, et qui pourront faire des enquêtes, des études, des propositions sur n'importe quel sujet, leurs conclusions devant être présentées à une séance du Sénat pour discussion et s'il y a lieu, pour approbation. Si le Sénat n'a pas désigné leur Président, les membres de la Commission le choisiront.

Les Commissions auront le droit d'invier tout individu quel qu'il soit, à donner son opinion; et les individus convoqués tout comme les membres de la Commission, auront le droit d'exprimer leur opinion conformément à l'art. 24.

Le quorum d'une Commission n'est atteint que si trois membres assistent à la séance. Ce nombre est réduit à deux, si la Commission ne comprend que trois membres.

Art. 27. — Le Sénat a le pouvoir d'établir des règlements relatifs à ses délibérations, de façon que celles-ci soient conformes à la Commission (Provisoirement, il suivra le règlement du Conseil Privé en tous les points où ce dernier n'est pas contraire à ladite Constitution) ».

Organisation de l'Assemblée des représentants du peuple

La Constitution définitive siamoise n'a prévu, comme le faisait d'ailleurs déjà la Constitution provisoire, qu'une Chambre unique : « L'Assemblée des représentants du Peuple ». Dans le projet de Constitution définitive que l'on trouvera

aux annexes (1), cette Assemblée était dénommée : « Assemblée nationale ». L'appellation à notre sens n'était pas heureuse; on a bien fait de la remplacer par celle « d'Assemblée des Représentants du Peuple ». Le terme d'Assemblée nationale est réservé en général aux Assemblées Constituan-tes ou à celles qui sont appelées à jouer un rôle de ce genre. Ce fut le cas pour ne pas remonter très loin de l'Assemblée réunie à Bordeaux en 1871 pour discuter les propositions de paix et par la suite à donner à la France la Constitution de 1875. On sait que certains esprits avaient voulu chicaner le caractère de l'Assemblée nationale; comme on prouve le mouvement en marchant, elle établit suffisamment qu'elle en avait le pouvoir en donnant à la France une nouvelle Constitution.

Mais avant d'examiner l'organisation de notre Assemblée, il est bon que nous examinions cette question d'une Chambre unique, telle que l'ont résolue nos Constituants de 1932.

Certes, c'est un beau sujet de discussion académique que celui de la dualité des Chambres ou de l'adoption d'une seule Chambre. Il est certain que dans tous les pays pratiquant encore le régime parlementaire, c'est le système bi-caméral qui l'emporte. On a connu toutefois une seule Chambre, c'était en France, sous la Révolution, comme en Angleterre, à l'époque de Cromwell. Mais on était à ce moment là à une époque troublée. Le système d'une Chambre unique tel qu'il a fonctionné en France sous la 1^{re} République et ceci dit, sans aucun parti-pris, a été une expérience décisive contre le fonctionnement d'une Chambre unique.

Mais nous objectera-t-on, en Angleterre, à l'heure actuelle,

(1) V. Annexe.

c'est pratiquement sous le régime d'une Chambre unique que fonctionne le régime parlementaire et l'Angleterre a-t-on dit : « is the Motherland » des libertés constitutionnelles.

La Chambre des Communes joue évidemment depuis la Réforme de 1911 un rôle tel et si décisif que la Chambre des Lords est quasiment inexistante. Ce résultat, qui n'a pas été voulu, autant qu'on pourrait le croire, est le produit d'une très longue évolution. On y est arrivé tout comme on est venu du régime des « bourgs pourris » à celui du suffrage universel sans distinction de sexe et à égalité d'âge. Les femmes anglaises ne sont plus obligées d'attendre la trentaine pour être électrices.

Mais, de bons juges, des hommes d'Etat de premier plan, ont justement constaté le vice du système de l'omnipotence de la Chambre des Communes. Il n'est plus question à l'heure actuelle en Angleterre de restaurer la Chambre des Lords dans ses antiques prérogatives. Par contre, on songe sérieusement à la réformer entièrement : à substituer dans la plus grande partie un système électoral qui en ferait une seconde Chambre analogue au Sénat français.

Il est rare en histoire que les crises profondes comme celle qui a produit le « Parliament Act », ne laissent pas après elles des résultats durables même quand elles sont suivies d'une réaction en sens contraire, leurs résultats, leurs fruits demeurent partiellement. Cela est vrai surtout quand, comme ici, ces résultats sont dans la ligne, dans le développement logique d'une évolution bien antérieurement commencée. Nous croyons d'abord que les dispositions du Parliament Act sur les money-bills seront définitives ; quant à celles qui visent les bills ordinaires, elles pourront être modifiées, le droit d'amendement de la Chambre des Lords en particulier pourra être déterminé plus clairement et plus largement,

mais il nous paraît improbable que, même avec une composition nouvelle, la Chambre haute reprenne un veto absolu et général sur les bills votés par la Chambre des Communes.

Examinons les conclusions auxquelles est arrivée en 1918 la commission d'études nommée pour compléter le Parliament Act de 1911 et présidée par Lord Bryce.

« Le Comité on the reconstruction of the House of Lords » d'une part, maintient le principe que la seconde Chambre n'aura pas le pouvoir de présenter, d'amender ou de rejeter une loi de finances, mais il s'efforce de faire déterminer le caractère financier des bills par une autorité impartiale. D'autre part, le règlement des divergences entre les deux Chambres, sans restituer aux Lords un veto absolu, est remanié de façon à écarter les règles gênantes et rigides imposées aux conférences libres et à adopter une méthode plus simple et plus élastique pour pousser plus loin les délibérations (proceedings) des conférences libres (1).

Au point de vue des attributions, le Comité estime que la nouvelle Chambre des Lords ne doit pas être la rivale de la Chambre des Communes; elle ne pourra mettre en jeu la responsabilité ministérielle; elle n'aura pas les mêmes prérogatives financières. Mais elle peut examiner et reviser les bills émanant de la Chambre des Communes et souvent trop

(1) Règlement des divergences entre les deux Chambres.

1. Quand un bill voté par une Chambre aura été rejeté par l'autre ou voté par elle avec des amendements que la première Chambre refuse d'accepter, l'une ou l'autre Chambre pourra demander par Résolution que le bill soit soumis à une Conférence libre (Free Conference).

2. Quand l'une ou l'autre Chambre aura voté cette Résolution, le bill sera soumis à une Conférence libre qui sera constituée de la manière présente ci-dessous.

hâtivement votés par celle-ci; elle aura l'initiative des bills qui n'engagent pas les questions de principe; elle pourra s'opposer à un bill pendant un délai suffisant pour permettre à l'opinion de se manifester clairement; elle pourra discuter les questions de politique intérieure.

Nous l'avons déjà dit, nous jugeons inutile de reprendre les arguments invoqués pour chacun des systèmes en présence. Il n'est pas douteux que dans une monarchie parlementaire la nécessité d'une seconde Chambre est à la base même de ce régime. S'il n'en était pas ainsi, ce régime qui est celui de l'équilibre entre les divers pouvoirs, que l'on a appelé avec juste raison le système de la collaboration des pouvoirs serait entièrement faussé. Nous n'irons pas jusqu'à dire, car ce serait un jeu de mots presque ridicule « Chambre unique, égale Chambre inique », mais l'histoire et l'expérience accumulées des siècles nous montrent que le Gouvernement d'une seule Assemblée a toujours tourné au despotisme de cette Assemblée quand ce n'était pas à celui d'un Comité ou même d'un homme; voir le Comité de Salut Public, en France, sous la Révolution, voir en Angleterre, Cromwell.

Au Siam, cependant, la question se présentait, nous sommes obligés de le reconnaître, dans des conditions toutes particulières. Notre pays qui n'a point de passé politique et qui ne pouvait se lancer entièrement dans l'inconnu avait besoin de quelque stabilité dans ses nouvelles institutions.

N'est-ce pas là, d'ailleurs la raison pour laquelle nous voyons que dans la Loi constitutionnelle provisoire, l'Assemblée n'est pas entièrement élue. Elle ne le deviendra par la suite que lorsque l'instruction primaire se sera développée dans le pays.

L'Assemblée des représentants du peuple, tout comme l'était le Sénat français de 1875 comprend des membres élus

et des membres nommés par le Roi. Nous ne disconvenons pas qu'il eut été peut-être hasardeux d'avoir une Chambre basse entièrement élue en face d'une Chambre haute dont les membres non élus n'auraient pas constitué la majorité de la seconde Chambre.

S'il avait fallu avoir deux Chambres composées de la sorte, dans chaque Chambre : une partie élue et une partie nommée; aucune Chambre n'aurait eu de l'autorité sur l'autre. Plutôt que d'avoir deux Chambres composées de la sorte, ne valait-il pas mieux faire l'économie d'une Chambre? C'est à cette conclusion que nous aboutissons. Mais, nous pensons qu'il sera bon d'avoir une seconde Chambre sitôt que l'évolution politique du peuple siamois sera suffisante pour assurer l'existence d'une Chambre basse entièrement élective avec une Chambre haute, partie élue, partie nommée, comprenant un certain nombre de notabilités choisies parmi les plus qualifiées du pays. Ceci dit, examinons l'organisation de l'Assemblée dont nous avons déjà fait connaître les articles de la Constitution qui s'y rapportent.

Nous étudierons dans un second paragraphe son mode de nomination et par cela même le système électoral mis en vigueur par la Loi du 16 décembre 1932.

I. — Composition de l'Assemblée des Représentants du peuple

Cette assemblée est composée de membres élus pour 4 ans au suffrage universel au second degré, sans distinction de sexe. Remarquons de suite que tous les 4 ans il y aura un re renouvellement intégral et que notre Chambre ne connaîtra pas de renouvellement partiel, chose cependant utile au point de vue de la stabilité des institutions, du moins ce sera le

régime en vigueur quand la Constitution fonctionnera complètement. D'ici là, la Chambre des représentants est composée mi-partie de représentants élus, mi-partie de Députés nommés par le Roi. Cette particularité résulte de l'art. 65 de la Constitution définitive : « L'Assemblée doit être composée de deux catégories de membres en nombre égal jusqu'à ce que plus de la moitié des citoyens ayant le droit de vote aux élections pour le recrutement de l'Assemblée des Représentants du Peuple d'après la Constitution aient passé leur examen d'éducation primaire et au plus tard dix ans à dater du jour de l'entrée en vigueur de la Constitution provisoire du Siam. B.E. 2475, à savoir :

« 1° Les membres de la première catégorie sont ceux qui sont élus par le peuple aux conditions des art. 16 et 17.

« 2° Les membres de la seconde catégorie sont ceux qui sont nommés par le Roi conformément à la loi électorale durant la période pendant laquelle les dispositions transitoires de la Constitution du Siam B.E. 2475 sont en vigueur ».

Dans la Constitution provisoire, l'on avait même prévu pour le Sénat du peuple trois modes de nominations correspondant d'après l'art. 10 aux trois périodes suivantes :

1^{re} période. — Cette période s'étend du jour où la présente constitution entre en vigueur jusqu'au jour où les élections inaugureront la 2^e période.

Pendant la 1^{re} période, le Parti du Peuple formera un Sénat de soixante dix membres et fera exercer le pouvoir au nom du Peuple, par le Directoire militaire.

2^e Période. — Au bout de six mois, ou même plus tôt, si les affaires du pays sont convenablement remises en ordre, le Sénat comprendra deux classes distinctes de Représentants

du Peuple.

1^{re} classe : le peuple élira un représentant par Changvad.

Tout Changvad, ayant plus de 100.000 habitants, élira un représentant de plus par 100.000 habitants ou par fraction d'au moins 50.000.

2^e classe. — Le Sénat du Peuple de la 1^{re} Période devra comprendre dans le nouveau Sénat un nombre de représentants égal au nombre des représentants élus. Si le Sénat primitif en compte davantage, il procédera par un vote à la sélection nécessaire, s'il en compte moins, il aura le droit de désigner lui-même les membres nécessaires pour réaliser la parité.

3^e période. — Lorsque plus de la moitié de la population du royaume aura passé avec succès un examen préliminaire d'instruction publique et au bout d'une période qui n'excédera pas dix ans à partir de l'entrée en vigueur de la présente constitution, il n'y aura d'autres membres du Sénat que ceux qui auront été nommés directement par le Peuple. Les membres appartenant à la 2^e classe, cesseront de faire partie du Sénat ».

Quelles complications!

Examinons successivement le mode de désignation des deux catégories de membres de l'Assemblée.

Membres élus. — Nous commencerons par ceux de la première catégorie qui sont élus par le peuple.

Nous trouvons tout d'abord quelque chose de semblable à ce qui se passait sous la Révolution, aux électeurs primaires (1); tels que le prévoyait l'Assemblée constituante. Chaque

(1) Sur ce mode de suffrage à 2 degrés. ESMEIN, t. I, p. 406 et s.

commune siamoise (Tambol) nomme un représentant. Ce sont des représentants des communes qui, dans chaque province (changvad) élisent un représentant du peuple par province.

Examinons les conditions d'électorat et d'éligibilité. Remarquons toutefois que les conditions d'électorat sont celles exigées pour être électeur dans la Commune : faire partie en quelque sorte des Assemblées primaires. L'art. 4 de la loi électorale nous les fait connaître en détail.

Quand aux conditions d'éligibilité, il y a lieu de distinguer celles imposées aux représentants de la Commune qui doivent participer à la désignation des représentants du peuple, puis l'éligibilité même des représentants du peuple.

Les conditions d'éligibilité imposées aux représentants de la Commune sont les suivantes :
la Commune sont les suivantes :

« (Art. 5). — 1° avoir 23 ans accomplis,

2° Ne pas être habituellement prodigue, ne pas être adonné à la consommation des drogues.

3° Avoir certaines connaissances qui seront déterminées par décret royal.

4° Ne pas appartenir à la catégorie des personnes que l'art. 11 de la Constitution déclare sans droits politiques ».

Il est à noter encore d'après l'art. 7 que : « Tout candidat à l'élection du Tambol doit avoir son domicile ou sa résidence ou être propriétaire d'immeuble dans le Changvad où il pose sa candidature; ou y être né ».

Les conditions d'éligibilité à l'Assemblée des Représentants du peuple sont déterminées par l'art. 8 :

« Tout candidat représentant du Peuple, doit avoir son do-

micilé ou sa résidence ou être propriétaire d'immeuble dans le Changvad où il pose sa candidature, où y être né.

Les fonctionnaires salariés du Gouvernement ne peuvent être candidats à l'élection des Représentants du Peuple dans le Changvad où ils exercent leur fonction. S'ils sont élus représentants du Peuple dans un autre Changvad, ils doivent résilier leurs fonctions. Ils auront droit à une pension ou à une gratification en vertu de l'art. 6 de la loi de B.E. 2471 sur les gratifications et pensions des fonctionnaires du service civil ou de l'art. 6 de la loi de B.E. 2471 sur les pensions et gratifications militaires. S'il s'agit d'un officier de l'armée de terre ou de mer, il pourra lui être accordé conformément au règlement, une annuité au lieu et place de pension ou de gratification. Si son mandat de membre de l'Assemblée cesse sans qu'il se soit rendu coupable d'aucun délit et s'il désire reprendre du service au grade qu'il avait quitté, avant d'entrer à l'Assemblée, il passera au choix avant tout autre dans le service qu'il réintègre ».

Disons encore que d'après l'art. 9, les candidatures multiples sont interdites autant pour les délégués des communes que pour les candidats à l'Assemblée des représentants.

C'est le même système qu'en France où des candidatures multiples sont interdites seulement pour les élections législatives. Le Sénat français n'y est pas soumis. Il avait été moins touché que la Chambre des Députés par la campagne Boulangiste.

Nous avons dit que les délégués élus des communes (Tam-bols) élisent à leur tour les représentants du peuple. Il nous suffira de reproduire les dispositions que prévoit la loi électorale pour l'élection de ces délégués appelés les représentants de la Commune. Ces dispositions figurent au Chap. 2 de

de la Loi électorale; le Chapitre 3 est consacré à l'élection des Représentants du Peuple.

Nous donnons ci-après les dispositions de ce chapitre que nous ferons suivre des observations qu'il a provoquées de notre part.

Election des Représentants du Tambol

Art. 10. — « Dès la promulgation du décret relatif à l'élection des représentants du Tambol, le Kromakar Amphur (la Commission de district), presque d'après les tableaux du cens, une liste des électeurs du Tambol (de la commune).

Art. 11. — Pendant une période d'au moins 30 jours, avant l'élection des représentants du Tambol, le Kromakar Amphur affichera la liste des électeurs sur une place publique du Tambol où la population pourra la consulter librement. Cette liste devra être affichée également au lieu de scrutin.

Toute personne dont le nom n'est pas inscrit sur la liste et qui croit avoir le droit de vote, pourra, pendant un délai de 10 jours, à dater de la publication de la liste, soumettre au Kromakar Amphur une pétition écrite requérant l'inscription de son nom et contenant tous renseignements et documents à l'appui de sa demande.

Si le Kromakar Amphur juge que le nom de l'impétrant doit être inscrit sur la liste, il procédera à l'inscription sans délai.

S'il estime que l'impétrant n'a pas le droit de figurer sur la liste des électeurs, il devra rejeter sans délai sa demande. L'impétrant aura néanmoins le droit d'en appeler au tribunal local. Dès réception de son appel, le tribunal devra faire une

enquête, décider si le nom du demandeur doit être ajouté ou non à la liste et rendre son jugement. Ce jugement sera définitif et le tribunal devra le communiquer immédiatement au Kromakar Amphur.

Si le jugement du tribunal n'atteint pas le Comité électoral en temps utile, la décision primitive du Kromakar Amphur sera exécutée.

Art. 12. — Toute personne désirant poser sa candidature de représentant d'un Tambol, doit pendant la période fixée par le décret, déclarer son nom au Kromakar Amphur dans la juridiction duquel ce Tambol est situé.

Le Kromakar Amphur vérifiera si la personne est éligible ou non dans les règles des art. 5 et 7. Si elle est éligible, un avis validant sa candidature sera publié par le bureau du Kromakar Amphur.

Tout candidat déposera entre les mains du Kromakar Amphur une somme de 4 Baht pour les frais de l'élection et sa photographie en 4 exemplaires taille 6 ».

Trois jours au moins avant la date des élections des représentants du Tambol, le Kromakar Amphur publiera les noms et les photographies des candidats.

Le candidat qui n'aurait pas déposé la somme indiquée plus haut et les photographies entre les mains du Kromakar Amphur dans le délai fixé par celui-ci verra son nom radié de la liste des candidats.

Art. 13. — Si le Kromakar Amphur refuse d'accepter qu'un candidat, ce dernier pourra en appeler au tribunal et les dispositions de l'art. 11 seront appliquées à son cas mutatis mutandis.

Art. 14. — C'est le Kromakar Amphur qui fixe le jour et

le lieu du scrutin et nomme un comité électoral dans chaque Tambol.

Art. 15. — Le scrutin doit s'ouvrir à 9 heures et être clos à 3 heures.

Art. 16. — Le ministre compétent devra édicter des règlements de contrôle du scrutin et des urnes.

Art. 17. — Chaque électeur doit se procurer auprès du Kromakar Amphur un bulletin de vote avant le jour du scrutin.

Le nom et le numéro de la maison ou du village de l'électeur doit être mentionné sur son bulletin.

Chaque électeur doit apposer sa signature sur son bulletin de vote. S'il ne le peut pas, il y fixera l'empreinte de son pouce sans avoir besoin de certifier son identité par témoins.

Art. 18. — Le jour du scrutin, chaque électeur doit comparaître devant le Comité électoral pour que celui-ci pointe son nom sur la liste des électeurs comme ayant voté. L'électeur déposera ensuite son bulletin dans une des urnes auxquels sont fixés les noms et photographies des candidats.

Art. 19. — Après la clôture du scrutin, le comité réuni ouvre les urnes une à une et inscrit le numéro de l'urne sur chaque bulletin de vote qu'elle contient. Puis les bulletins sont comptés et un procès-verbal est dressé établissant combien chaque urne contient de bulletins. Les bulletins sont ensuite redéposés dans leurs urnes respectives.

Art. 20. — Le candidat qui recueille le plus grand nombre de voix est déclaré élu représentant du Tambol. En cas de partage des voix, le candidat le plus âgé est déclaré élu.

Si le tribunal rend un jugement annulant l'élection de celui qui a le plus grand nombre de voix, c'est celui qui tota-

lise le nombre de voix immédiatement inférieur qui est déclaré élu.

Art. 21. — Le comité électoral doit envoyer les urnes au Kromakar Amphur qui les gardera pendant trois ans, mais jamais pendant une période de temps supérieure à la durée des fonctions du représentant du Tambol.

Art. 22. — Le comité publiera les noms des élus du Tambol et enverra les procès-verbaux des élections au Kromakar Amphur pour qu'il les expédie immédiatement au Gouverneur du Changvad.

Art. 23. — Si dans les 10 jours qui suivent l'élection des représentants du Tambol, une personne juge que l'élection du représentant ayant recueilli le plus de voix n'a pas été faite selon les règles, elle peut soumettre une requête au tribunal local. Le tribunal doit enquêter immédiatement, décider si l'élection doit être annulée ou non et communiquer sans délai sa décision au gouverneur du Changvad. Cette décision est définitive.

Dans le cas où le tribunal rend un jugement cassant l'élection et où ce jugement n'atteint le Comité pour l'élection des représentants du Tambol considéré qu'après l'élection, celle-ci reste valable.

Art. 24. — Le représentant du Tambol doit abandonner ses fonctions s'il ne remplit plus l'une des conditions énoncées à l'art. 5 ou s'il perd l'attache légale avec le Tambol qu'il représente mentionnée à l'art. 7.

Art. 25. — Conformément aux dispositions de l'art. 24, les représentants du Tambol doivent rester en fonctions pendant toute la durée du mandat de l'Assemblée dont ils ont nommé les Représentants du peuple ».

Ces articles de notre loi électorale consacrent deux choses que nous croyons devoir critiquer dans l'espoir de les voir disparaître par la suite.

Notre première critique portera sur la publicité du vote. Le système du vote secret est une conquête de la Révolution française. C'est le système de la Constitution de l'An III, art. 31.

En France où l'on a poussé à l'extrême le principe du secret du vote, l'on donne à l'électeur une double garantie : la remise de son bulletin sous enveloppe et l'emploi de l'isoloir. La plupart des peuples modernes sont arrivés à des solutions analogues (1).

Cependant, la Constitution de 1793 établissait, art 16 : « Les élections se font au scrutin ou à haute voix au choix de chaque votant. Si la Constitution de 1793 permettait aux électeurs de voter à leur gré secrètement ou publiquement, la Constitution de l'an III posa le principe du vote secret. Dans le prébiscite sur l'établissement du Consulat à vie, l'art. 2 de l'arrêté du 20 floréal an X prescrivait l'ouverture dans chaque commune d'un registre sur lequel chaque citoyen devait écrire son vote. Le second Empire voulut user du même moyen de pression ; mais le décret du 4 décembre retira la disposition du décret du 2 décembre 1852 qui imposait le vote sur registre public.

En Russie, le Gouvernement soviétique, par l'instruction de la R. S. F. S. R. de 1922, a établi le scrutin public.

Pourquoi les rédacteurs de notre constitution ont ils adopté la publicité du vote ?

(1) V. pour le Détail : ESMEIN, t. II, p. 355.

Nous nous le demandons et nous aimons à penser que c'est l'imitation de la Constitution française de 1793 qui les a conduits à cette solution et non pas l'exemple des soviets qui leur est peut-être totalement inconnu.

Quoiqu'il en soit, il est à souhaiter que l'on adopte au plus tôt au Siam, le vote secret. L'histoire nous montre que la publicité de vote n'est pas pratiquée aux époques de liberté et de respect des opinions des citoyens.

Notre seconde observation sur le mode de désignation des délégués des communes appelés pompeusement : représentants des communes, c'est qu'ils restent en fonctions aussi longtemps que l'élu même — le représentant du peuple nommé par province qui siégera à l'Assemblée — Pourquoi cette double représentation. Nous craignons qu'au village ce délégué ne se croit à son tour un petit député et ne fasse trop sentir son influence aussi bien à l'égard de ses électeurs communaux qu'il cherchera à dominer que vis à vis de son élu, le vrai Représentant du Peuple, qu'il cherchera à accaparer pour lui seul, ses proches et ses amis.

Ce représentant de la commune que nous appelons volontairement « délégué communal » devrait avoir une mission d'un jour, pas davantage.

La critique que nous venons de faire contre la publicité du vote des électeurs primaires portera également mutatis mutandis sur le système pratiqué dans l'élection des Représentants du Peuple que visent les dispositions du Chapitre III.

« Élection des Représentants du Peuple.

Art. 26. — Tout individu désirant poser sa candidature de Représentaunt du Peuple pour un Changvad, doit, pendant

la période fixée par le décret, se faire inscrire au bureau central de ce Changvad.

Le gouverneur du Changvad doit vérifier s'il est ou non éligible aux conditions des art. 5 et 8.

S'il est éligible, une déclaration d'acceptation de candidature est publiée immédiatement par le bureau central du Changvad.

Le candidat doit déposer entre les mains du gouverneur du Changvad une somme de 50 Bahts (1) pour les frais d'élection et sa photographie en 4 exemplaires, taille 6 ».

Sept jours au moins avant l'élection des Représentants du Peuple, le gouverneur du Changvad affichera les noms et les photographies des candidats au bureau central de son Changvad. Les art. 12 et 13 s'appliquent ici *mutatis mutandis*.

Art. 27. — Le gouverneur du Changvad fixera le jour et le lieu du scrutin et nommera un comité électoral de 3 membres pour chaque lieu de vote.

Art. 28. — Les représentants du Tambol devront se procurer un bulletin de vote auprès du gouverneur du Changvad avant le jour du scrutin. Les dispositions de l'art. 17 s'appliquent ici *mutatis mutandis*.

Art. 29. — Le jour du scrutin, les représentants du Tambol doivent se présenter devant le comité électoral pour que leurs noms soient cochés sur la liste des représentants du Tambol comme ayant voté. Puis, ils déposent dans l'urne le bulletin sur lequel ils ont écrit les noms d'autant de candidats qu'il est requis pour le Changvad.

Art. 30. —Après la clôture du scrutin, le comité réuni ouvre les urnes, compte les votes et dresse un procès-verbal établissant le nombre de voix recueilli par chaque candidat.

(1) Le bath vaut 8 francs au cours du change.

Tout bulletin portant un nombre de noms supérieur au nombre exigé par le Changvad, ou portant le ou les noms d'individus non candidats est annulé. Le comité y inscrit la mention « annulé ».

Art. 31. — Le candidat ayant recueilli plus de la moitié des voix dûment recensées doit être déclaré élu Représentant du Peuple.

Si au premier tour de scrutin, aucun candidat n'a obtenu le nombre de voix nécessaire, exigé dans le § précédent, ou si le nombre des candidats ayant obtenu suffisamment de voix est inférieur au nombre de sièges à pourvoir par le Changvad, il devra être procédé à un nouveau tour de scrutin dans les 3 jours de la première élection pour remplir les sièges vacants. Les candidats ayant obtenu, à ce second tour de scrutin, le plus grand nombre de voix déclarés élus.

Si les voix se partagent, on appliquera l'art. 20.

Art. 32. — Pour tout ce qui concerne l'époque, le contrôle, le scrutin et la surveillance des urnes, on suivra les règles des art. 15, 16 et 21.

Art. 33. — Le gouverneur publiera les noms des élus et enverra immédiatement les procès-verbaux au Ministre de l'Intérieur.

Art. 34. — Pendant les 20 jours qui suivent l'élection des Représentants du Peuple, tout individu estimant que celle-ci n'a pas été faite suivant les règles peut adresser un avis mentionnant ses objections au gouverneur du Changvad.

Le gouverneur doit renvoyer cet avis au Ministre de l'Intérieur pour qu'il soit transmis au Président de l'Assemblée des Représentants du Peuple.

Le président soumettra celui-ci à l'Assemblée qui fera une

enquête puis décidera si le Représentant dont l'élection est contestée a été ou non valablement élu. L'Assemblée peut, si elle le juge nécessaire, ordonner une nouvelle élection.

Aussi longtemps que l'Assemblée n'a pas décidé autrement, le Représentant dont le nom a été transmis par le Ministre de l'Intérieur doit être considéré comme ayant été valablement élu.

Nous devons cependant avant de terminer l'étude du pouvoir législatif signaler les sanctions très vigoureuses qui sont prévues à l'encontre de ceux qui divulgueraient le vote des électeurs.

Ce sont les dispositions de l'art. 37 :

« Les membres du comité électoral et les autres fonctionnaires responsables sont tenus de ne jamais révéler pour qui un électeur a voté. »

et de l'art. 43 :

« Les membres du comité électoral et les fonctionnaires responsables ayant divulgué pour qui un électeur a voté, sont punis d'un emprisonnement maximum de 5 mois ou d'une amende de 500 bahts, ou des deux peines cumulativement. »

Quant aux actes de corruption et de fraude électorale, ils sont non moins sévèrement punis. Le législateur leur a consacré le Chapitre V qui est intitulé « Délits et pénalités ».

Art. 39. — « Tout fonctionnaire responsable qui, délibérément ou par négligence omet de dresser la liste des candidats à une élection, conformément aux art. 12 et 26, sera puni d'une amende ne dépassant pas 100 Bahts. »

Art. 40. — « Sera puni d'une amende de 100 Bahts au maximum, tout fonctionnaire qui :

1° ne fixe pas un jour pour l'élection des représentants du Tambol ou des Représentants du Peuple pendant la période fixée par le décret;

2° ou qui désigne pour le scrutin un lieu non public.

Art. 41. — Tout fonctionnaire responsable qui volontairement modifie le nombre de bulletins de vote, encourt un emprisonnement de 6 mois au plus et une amende maximum de 1.000 Bahts ou les deux peines à la fois.

Art. 42. — Tout fonctionnaire ou tout candidat présent au lieu du scrutin lors des élections des représentants du Tambol ou des Représentants du Peuple qui s'interpose par promesse, menace ou fraude envers les électeurs dans l'exercice de leur droit électoral, sera puni d'un emprisonnement de 6 mois au plus ou d'une amende de 1.000 Bahts au maximum ou des deux peines à la fois et privé par le tribunal de l'exercice de son droit de vote pendant une période de 4 à 12 ans.

Art. 43. — (Déjà cité).

Art. 44. — Sera puni d'un emprisonnement de 3 mois au maximum, d'une amende de 500 Bahts au plus ou des deux peines à la fois toute personne :

1° qui vote sciemment et délibérément n'ayant pas le droit de vote.

2° ou qui remplit plus d'un bulletin de vote.

3° ou qui vote en plusieurs lieux lors d'une seule et même élection.

4° ou qui vote avec le bulletin d'une autre personne.

Art. 45. — Les personnes mentionnées à l'art. 35 qui contreviendraient aux dispositions de cet article, seront punies d'une amende de 50 Bahts au plus.

Art. 46. — Tout individu corrompant un électeur pour l'élection des représentants du Tambol ou des Représentants du Peuple sera puni d'un emprisonnement d'un an au plus ou d'une amende de 2.000 Bahts au plus, ou des deux peines à la fois et déclaré déchu de son droit de vote par le tribunal pour une période de 4 à 12 ans.

Contentieux des élections.

Remarquons que tout le contentieux électoral des élections de nos « délégués des communes » est porté devant les tribunaux qui sont ceux de l'ordre judiciaire ordinaire. Le Siam ne pratique pas comme la France le système de la séparation des autorités administrative et judiciaire avec comme conséquence le fonctionnement d'une juridiction administrative distincte.

Nous avons, ce qui ferait plaisir à M. le Professeur Jacquelin, une seule justice, point de tribunaux administratifs !

Mais, en revanche, le constituant Siamois a admis le même système qu'en France pour la validation des élections des Représentants du Peuple. C'est l'Assemblée elle-même qui a seule à connaître de la régularité des élections de ses membres. Toutes les critiques qui ont été formulées contre cette pratique en France retrouveront ici leur place.

En Angleterre, la Chambre des communes après avoir joui de cette prérogative pendant des siècles y a renoncé (1).

Le jugement des pétitions contre les élections a été renvoyé à deux juges de la Haute Cour, qui servent d'après un roulement établi à cet effet. Bien qu'un doute ait été parfois

(1) Léonhardt COURTNEY. *The working Constitution*, p. 89.

exprimé à cet égard, il paraît maintenant certain que la Chambre des Communes a complètement abandonné son privilège en ce qui concerne la vérification des élections.

M. le Professeur Esmein formule sur cette question l'observation suivante : « L'unanimité des deux juges est nécessaire pour annuler une élection. Il faut d'ailleurs que leur jugement soit enregistré par la Chambre des Communes, puisqu'il a pour conséquence l'admission d'un membre ou l'émission d'un writ ordonnant une élection nouvelle. Mais il n'y a pas d'exemple qu'elle ait méconnu la sentence rendue ».

Nous terminons ici l'examen du pouvoir législatif. Nous avons indiqué précédemment quels étaient les organes de l'exécutif. Il nous reste à montrer quels sont au Siam les rapports de ces deux pouvoirs entre eux, autrement dit, comment devra fonctionner le régime parlementaire.

SECTION III

Des rapports des Pouvoirs Publics entre eux

L'éminent auteur des « Eléments de Droit Constitutionnel Français et comparé » M. le Professeur A. ESMEIN, examinant dans la partie de son ouvrage consacré à « La liberté moderne » le Régime Parlementaire s'exprime ainsi : « Comme l'institution des deux Chambres, le gouvernement parlementaire est un produit de l'histoire et non de la raison inventive. On y est arrivé progressivement si bien que, dans sa forme dernière, c'est une solution qui s'est imposée d'elle-même. Il s'est introduit sous l'apparence d'un expédient et est

devenu cependant le principal système de gouvernement dans le monde de la liberté moderne. »

Il est certain que l'Angleterre a mis des siècles à se former à ce régime. La France s'est essayée à maintes reprises dans l'organisation des libertés publiques modernes avant d'en arriver au régime actuel qui ne date que de 1875. Comment se comportera cette institution au Siam qui vient de l'inaugurer dans les conditions que nous avons relatées dans la première partie (1) de ce travail.

En attendant la réponse que nous apportera l'avenir, examinons brièvement les conditions de fonctionnement de cette institution, tel que cela résultera de nos textes constitutionnels.

Nous constatons tout d'abord que les quatre règles fondamentales du régime parlementaire sont nettement indiquées dans notre Constitution.

La première est l'irresponsabilité du Chef de l'Etat qui est chez nous le Roi. Cette irresponsabilité se manifeste de la façon habituelle que l'on rencontre dans les monarchies constitutionnelles dans la forme bien connue de l'Inviolabilité du Monarque. C'est l'art. III qui le dit : « la personne du Roi est inviolable et sacrée ». La loi constitutionnelle provisoire était muette sur cette question d'inviolabilité. Cependant, l'irresponsabilité était marquée par ailleurs comme nous l'avons déjà montré par son art 7 : « Toute initiative du Monarque, devra pour être légale avoir été approuvée et dûment contresignée par un membre du Comité du Parti du Peuple, mais avec le consentement du Comité tout entier, faute de quoi, la décision royale serait nulle et non avenue ».

(1) V. *supra*, p.

La Constitution définitive dit, elle aussi, la même chose dans son art. 57 que nous connaissons déjà.

Cet article pose le principe du contre seing ministériel qui est le complément naturel de l'irresponsabilité. C'est la seconde règle du système.

Le contre-seing ministériel a abouti a-t-on dit, en France, à faire des Présidents de la République des machines à signes. — Certains Présidents (MM. Casimir Périer et Millerand) n'ont pu s'y faire. D'autres comme M. le Président Poincaré l'acceptaient la mort dans l'âme. Il ne pouvait en être autrement quand on songe à l'activité que déployaient M. Millerand et M. Poincaré avant leur élection à la Présidence. Ils ne pouvaient du jour au lendemain se faire à ce rôle en apparence si effacé du Chef d'Etat dans une république parlementaire. C'est pourquoi nous pensons que ce régime s'adapte beaucoup mieux avec la monarchie.

L'exemple de l'Angleterre et de la Belgique le prouvent nettement.

La République française, à notre avis, s'adapterait mieux au gouvernement présidentiel. C'est un peu le régime de presque toutes les Républiques qui durent sauf pour la France où l'expérience malheureuse du gouvernement du Prince-Président, en 1848, l'a condamné, sinon pour toujours, du moins pour longtemps encore.

Les deux dernières assises du régime sont la responsabilité des ministres devant le Parlement et la solidarité ministérielle. Nous les traiterons ensemble, car l'une ne va pas sans l'autre quand il s'élève un conflit contre le gouvernement et le Parlement. Alors que le Président de la République doit, en vertu de la Constitution choisir ses ministres au sein de la majorité du Parlement, au Siam, le roi sera

entièrement libre dans l'exercice de ce choix, mais en fait, cette liberté serait essentiellement restreinte par l'effet du régime parlementaire.

Les ministres étant responsables, devant l'Assemblée des Représentants du Peuple, le Roi se préoccupera de choisir un ministère dont l'Assemblée approuve la composition.

D'autre part, du fait de la responsabilité solidaire du Conseil d'Etat, le Roi sera amené en pratique, à consulter le personnage qui est appelé à être président du Conseil d'Etat, car ce dernier ne voudra pas collaborer avec des personnes dans lesquelles il n'aura pas pleine et entière confiance.

Le roi pourra choisir le président du Conseil d'Etat et les ministres parmi les membres de l'Assemblée des Représentants du Peuple. La fonction de ministre n'est pas incompatible en effet comme il a été précisé, avec celle de Représentants du Peuple.

Les ministres n'ont pas d'attributions spéciales. Toutefois il faut signaler que le Conseil d'Etat remplace le Roi au cas de vacance ou désignation de son successeur au trône du ou des Régents (art. 10 de la Constitution définitive).

Le Conseil d'Etat exerce les attributions du Roi. La pratique imposera nécessairement la règle d'après laquelle les affaires importantes susceptibles d'engager la responsabilité solidaire des ministres, c'est-à-dire celles qui touchent à la politique générale, doivent être délibérées en Conseil d'Etat.

Le Roi ne préside pas nécessairement le Conseil d'Etat, puisque la constitution prévoit un président de ce Conseil. Néanmoins, le Roi devra pouvoir assister à ses réunions afin d'en surveiller les délibérations, avec le droit, bien entendu, d'émettre son avis sans pouvoir l'imposer au Conseil. Si ce Conseil est en conflit avec lui, il a la ressource de le révo-

quer. D'ailleurs, le chef du pouvoir exécutif dans les pays qui pratiquent le régime parlementaire ne peut imposer au ministère ses vues personnelles.

Ainsi en France, en cas de dissentiment entre le Président et les Ministres, c'est nécessairement les ministres qui ont le dernier mot.

En effet, les ministres sont responsables devant les Chambres et non devant le Président, tandis que celui-ci n'est responsable que pour le cas de haute trahison.

En Angleterre, nous savons que le Conseil des Ministres délibère hors de la présence du roi, ce qui lui assure naturellement une plus grande liberté morale quoique pourtant l'influence personnelle du monarque soit bien plus considérable que celle de n'importe quel Président français.

L'on connaît la raison historique de cette séparation du ministère anglais, de son souverain : elle est due à une circonstance toute fortuite, à l'ignorance du roi Georges 1^{er} de la langue anglaise.

Mais comment le souverain va-t-il communiquer avec l'Assemblée des Représentants. Sera-ce par des messages, comme en France, ou bien suivra-t-on la pratique des monarchies constitutionnelles : le discours du Trône?

Notre Constitution n'en parle pas expressément mais cela résulte implicitement de l'art. 30 de la Constitution définitive, où il est fait allusion à la présence du roi ou du Prince Héritier, lors de l'ouverture du Parlement. Rappelons qu'en Angleterre, le souverain vient lire au Parlement le discours du Trône qui a été établi par les soins du Premier anglais. C'est en réponse à ce discours qu'a lieu la discussion et le vote de l'Adresse. D'après la tradition anglaise, chaque session s'ouvre par un discours du Trône, auquel répondent

les membres de la Chambre des Communes. Telle était aussi la tradition française sous la monarchie de Juillet.

Telles sont les règles sur lesquelles repose le fonctionnement du régime parlementaire. Nous avons montré quelles sont formellement prévues dans la Constitution définitive, comme elles l'étaient d'ailleurs dans la loi Constitutionnelle provisoire du 27 juin 1932.

Mais que décider au cas de conflit, conflit d'opinion entre le Monarque et le Conseil d'Etat ou le Conseil d'Etat et l'Assemblée des Représentants du peuple ?

Dans la première hypothèse, nous devons déclarer que le roi a le droit comme le devoir d'appeler un autre personnage à la présidence du Conseil d'Etat, mais faut-il encore que l'homme investi de sa confiance possède encore celle de notre Assemblée, sans quoi le roi ferait du gouvernement personnel et il glisserait, sans s'en apercevoir sur la pente du despotisme.

Cependant, si cet homme de confiance croyait incarner dans sa politique celle qui répond aux véritables nécessités du pays, il n'aurait qu'à demander au roi la dissolution de l'Assemblée.

Dans ce cas, le peuple deviendrait l'arbitre suprême de la situation.

Ainsi la responsabilité du Conseil d'Etat devant l'Assemblée des Représentants du Peuple suffit à sauvegarder l'indépendance de notre Parlement, qui par tant d'autres côtés est placé dans une situation inférieure vis à vis du Roi.

Dans ces conditions, on peut dire qu'il y aura vraiment dans notre pays un équilibre entre les pouvoirs, équilibre suffisant pour permettre le fonctionnement correct du régime parlementaire.

C'est pourquoi notre Constitution ne peut prêter à aucune critique sérieuse de ce fait.

Il nous reste à examiner sommairement les dispositions qu'elle contient relativement au pouvoir judiciaire.

SECTION IV

Du pouvoir judiciaire

Nous avons déjà eu l'occasion de signaler que dans notre Constitution provisoire les Cours de Justice figuraient dans l'art. 2 parmi les personnalités ou organismes ayant le droit d'exercer le pouvoir au nom du peuple.

Ces personnalités ou organismes autres que les Cours de Justice étaient le Monarque, le Sénat du Peuple et le Comité du Parti du Peuple. Le pouvoir judiciaire désigné ainsi d'une façon concrète, figurait donc en bonne place parmi les différentes autorités ou pouvoirs auxquels, est délégué l'exercice de la souveraineté. Le pouvoir judiciaire se présente donc au même titre que les autres qui sont un exécutif doublé, le Monarque et le Comité du Parti du Peuple et un pouvoir législatif constitué par une Chambre unique : le Sénat du Peuple.

Dans la Constitution définitive, un Chapitre lui est consacré. Il n'est pas toutefois bien long, c'est le Chapitre V.

Art. 58. — « Le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux conformément à la loi et au nom du Roi.

Art. 59. — Les tribunaux ne peuvent être établis que par une loi.

Art. 60. — Les juges sont indépendants quand ils conduisent des procédures et rendent des jugements suivant la loi ».

L'art 60 proclame l'indépendance des juges. Cela est tout naturel. C'est absolument conforme au principe de la séparation des pouvoirs dont s'inspirent nos deux textes constitutionnels.

Dans la pure théorie de la séparation des pouvoirs, telle qu'elle s'est dégagée sous la Révolution française et à l'époque de la fondation des Etats-Unis d'Amérique, le pouvoir judiciaire est, en effet, conçu comme un pouvoir distinct du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif.

Dans la doctrine, la question de savoir si la fonction de juger est un pouvoir distinct des deux autres, est discutée. Certains auteurs déclarent que juger ce n'est pas faire autre chose que d'appliquer la loi à un cas particulier et ceci rentre dans la notion de l'exécutif. « Faire des lois, les faire exécuter, dit M. BERTHÉLÉMY, dans son *Traité élémentaire de droit administratif* (1), me paraissent, en bonne logique, deux termes entre lesquels ou à côté desquels il n'y a pas de place à prendre ».

M. ESMEIN distingue, au contraire, le pouvoir judiciaire des deux autres, conformément à la doctrine élaborée par Montesquieu : « Il n'est pas exact que l'intervention des juges dit-il, dans ses *Eléments de droit constitutionnel* (2), que dans le gouvernement légal l'esprit distingue seulement deux actes et deux pouvoirs : la formation de la loi et le pouvoir législatif, son exécution et le pouvoir exécutif... Qu'on s'ima-

(1) P. II du *Traité*.

(2) P. 500. T. I.

gine un seul instant le pouvoir exécutif faisant directement appliquer les peines exerçant ainsi cette puissance de juger si terrible parmi les hommes, comme dit Montesquieu; et à la protestation violente qui s'élèvera dans l'esprit, on sentira bien nettement qu'en matière répressive l'intervention du pouvoir judiciaire a la valeur d'un acte propre et n'est pas une dépendance du pouvoir exécutif : elle le domine et le commande, au contraire. En matière de droit privé, il est vrai, le juge n'intervient, en général, que lorsqu'il y a litige, toutes les fois du moins qu'il s'agit d'intérêts pécuniaires auxquels les particuliers peuvent renoncer; et cela ne saurait changer la nature de cette intervention ».

Dans une certaine opinion, on a considéré que l'administration de la Justice ne pouvait constituer un pouvoir distinct et séparé des deux autres d'autant que l'indépendance des juges fut assurée par un recrutement qui les met entièrement à l'abri de l'emprise de l'exécutif. Cela ne peut résulter, dit-on, dans ce système, que de l'élection. Si les juges ne sont pas élus, il n'y a point de pouvoir judiciaire distinct et séparé.

Cette thèse a pour elle l'histoire : dans les premières Constitutions françaises en effet, le pouvoir judiciaire qui était nettement distinct et séparé, puisait sa force dans l'élection. Aux Etats-Unis d'Amérique que l'on regarde comme le pays offrant l'exemple le plus complet de la séparation des trois pouvoirs, les juges sont élus à l'exception toutefois des membres de la Cour suprême fédérale qui sont nommés à vie.

Nous ne méconnaissions nullement la valeur de ces divers exemples mais nous estimons néanmoins que l'élection ne peut pas à elle seule assurer l'indépendance du juge, vis à vis des deux autres pouvoirs. L'élection des juges est un procédé qui est considéré partout comme on ne peut plus défec-

tueux. D'autre part, on ne peut leur appliquer le système de la co-optation. On est donc bien obligé, dans ces conditions de les faire nommer par le Gouvernement, c'est-à-dire par l'exécutif.

Mais comment assurer l'indépendance du magistrat vis à vis de ce même Gouvernement qui l'a nommé? On croit y être parvenu en France grâce à un certain nombre de garanties qui, en fait, assurent l'indépendance de la magistrature et en font un organisme absolument cohérent et séparé.

Ces garanties d'indépendance sont au nombre de trois : le concours d'entrée dans la magistrature qui est très sérieux; l'inamovibilité des juges près les Tribunaux, et des conseillers près les Cours d'appel et la Cour de Cassation et enfin l'institution d'une Cour suprême qui a un triple rôle : assurer l'unité de la jurisprudence, la bonne interprétation de la loi et enfin quand il y a lieu, de fonctionner comme Conseil supérieur de la magistrature. Elle joue le rôle d'un conseil supérieur de discipline, grâce auquel les magistrats sont à l'abri des changements d'humeur du Gouvernement.

Au Siam, nous avons une Cour suprême qui assure déjà l'unité de jurisprudence. Rien ne serait plus facile que de lui conférer un pouvoir analogue à celui dévolu à la Cour de Cassation de France, qui joue le rôle de Conseil supérieur de la magistrature.

Reste la question de l'inamovibilité. Elle ne figure pas dans notre Constitution; mais elle pourrait être insérée dans une loi organique consacrée à toute notre magistrature.

Nous venons à peine de terminer la codification de nos Codes civil et de Commerce en vue d'assurer le bon fonctionnement des Cours internationales, qui sont la dernière survivance des privilèges de juridiction que possédaient les

étrangers au Siam. Les décisions de ces Cours qui jouent, dans notre pays, un rôle analogue à celui des Tribunaux mixtes en Egypte sont déferées à notre Cour de Cassation.

Dans le traité passé le 14 février 1925 entre le Siam et la France, un protocole définit ainsi le statut juridictionnel des citoyens, sujets et protégés français dans le royaume de Siam.

Les citoyens français, jusqu'à l'entrée en vigueur des Codes siamois, seront justiciables des Cours internationales. Après cette mise en vigueur, ils seront justiciables des tribunaux siamois ordinaires, sous réserve de l'exercice du droit d'évocation par les agents diplomatiques et consulaires français, pendant une période de cinq années à courir de la date de promulgation de ces Codes.

Les mêmes dispositions s'appliquent aux Asiatiques sujets et protégés français résidant dans les provinces d'Udon et d'Isan, quelle que soit la date de leur inscription dans les consulats français au Siam, ainsi qu'aux Asiatiques, sujets et protégés français, résidant en dehors desdites provinces et inscrits dans les consulats français au Siam, avant le 23 mars 1907.

En ce qui concerne les Asiatiques, sujets et protégés français résidant en dehors des Provinces d'Udon et d'Isan et inscrits dans les consulats français postérieurement au 23 mars 1907, ainsi que les sujets français et protégés non asiatiques, ils deviennent justiciables des tribunaux siamois ordinaires sans qu'ils puissent jouir du droit d'évocation.

Les Cours internationales sont instituées après entente entre le Ministre de France à Bangkok et le Ministre des Affaires étrangères du Siam. Leur compétence s'étend à toutes affaires civiles ou commerciales dans lesquelles les ressortissants

français sont en cause et en matière pénale aux infractions de toutes nature commises ou subies par des ressortissants français.

En première instance les consuls français ont le droit d'assister aux audiences de tout procès où figure un ressortissant français et de formuler toutes observations qui semblent convenables dans l'intérêt de la justice.

L'appel des jugements des Cours internationales est porté devant la Cour d'appel de Bangkok.

Dans toutes les affaires en première instance, relevant de la juridiction desdites Cours dans lesquelles un ressortissant français est en cause, les Consuls français peuvent exercer le droit d'évocation.

Le recours en Cassation est ouvert dans toutes affaires jugées en première instance par les Cours internationales, portées devant la Cour d'Appel de Bangkok et ayant fait l'objet d'un arrêt de cette Cour. Le recours est exercé, pour incompétence, abus de pouvoir et pour violation de la loi. Il est jugé par la Cour suprême siamoise ou San Dika.

L'initiative du droit d'évocation appartient au Ministre de France à Bangkok, qui l'exerce par l'intermédiaire des consuls au moyen d'une réquisition écrite déclamatoire d'incompétence adressée au Tribunal devant lequel l'affaire est pendante. Le dossier des affaires est alors transféré à la justice consulaire française qui devient seule compétente. Elle est jugée conformément à la législation française. Cependant les lois et codes siamois déjà promulgués, mis en vigueur et communiqués à la légation de France s'appliquent.

Jusqu'à l'expiration de la période de cinq années, après l'entrée en vigueur des codes siamois, les ressortissants français en cause peuvent toujours demander le dessaisissement

du tribunal compétent en l'espèce. Si l'autorité judiciaire locale admet la requête, l'affaire est jugée, soit à Bangkok, soit sur place par les juges composant le tribunal qui aurait été compétent à Bangkok. Avis de la requête doit être donné au Consul. L'exception d'incompétence doit être proposée avant toute défense au fond.

Deux clauses transitoires facilitent l'application du nouveau Protocole.

a) Toute affaire de la compétence des Cours internationales ou des tribunaux siamois ordinaires, lorsque l'instance n'a pas été ouverte avant la date d'entrée en vigueur du Protocole, est portée soit devant ces Cours, soit devant ces tribunaux, même si les faits motivant l'instance se sont produits avant ladite date.

b) Toute affaire pendante, à cette date, devant la justice consulaire française, reste de la compétence de cette dernière, mais l'exécution des jugements et arrêts rendus est poursuivie suivant les cas devant les Cours internationales ou devant les tribunaux siamois ordinaires.

Telles sont les clauses des accords de 1925, passés entre le Siam et la France qui ont mis fin à ce que l'on appelle couramment le « régime des Capitulations ».

Nous avons déjà dit qu'il n'y avait pas chez nous de juridiction administrative à côté de la juridiction ordinaire et que nos tribunaux connaissent de toutes les affaires. Nous avons même vu qu'ils étaient juges de la régularité des élections des délégués des Communes aux élections des Représentants du Peuple. Tout ceci montre bien à quel point l'unification de la Justice a été poussée dans notre pays. Nous pensons qu'une loi prochaine nous donnera un Statut définitif de notre magistrature.

Tout cet ensemble de mesures ne pourra encore que relever le prestige et l'autorité qui sont indispensables à nos Tribunaux si nous voulons qu'ils assurent encore le contrôle de Constitutionnalité des Lois qui doit leur appartenir. C'est là une question que nous ne pouvons qu'indiquer ici et que nous traiterons dans la dernière partie de ce travail.

CHAPITRE V

DES DROITS INDIVIDUELS ET DE LEURS GARANTIES

La question des droits individuels et de leurs garanties que nous avons signalées comme un caractère propre de notre Constitution devait faire, avons-nous dit, l'objet d'un chapitre à part. C'est ce que nous allons examiner.

La Constitution définitive dans son Chapitre II relatif aux « Droits et devoirs des Siamois » y consacre quatre articles dans lesquels les rédacteurs de ce texte ont exprimé en peu de mots tout ce qu'il était essentiel de dire.

Comme l'a dit M. le Professeur J. BARTHÉLÉMY, les premiers constituants français qui croyaient bâtir pour l'éternité avaient rédigé des textes d'une longueur extraordinaire. Ils voulaient tout mettre sous l'égide de la Constitution. Le constituant siamois de 1932 n'est pas tombé dans ce travers.

Les articles si courts de ce chapitre II nous le montrent.

Art. 12. — « Selon les dispositions de la présente Constitution, tous les citoyens sont égaux devant la loi. Les titres acquis par la naissance, conférés ou obtenus par tout autre moyen ne confèrent de privilège d'aucune sorte.

Art. 13. — « Tout individu est entièrement libre de professer toute religion ou croyance et d'exercer le culte con-

forme à sa foi pourvu que cela ne soit pas contraire à ses devoirs de citoyen, à l'ordre public, aux bonnes mœurs.

Art. 14. — « Tous ceux qui sont soumis aux dispositions de la loi bénéficient pleinement et entièrement de la liberté de la personne, du domicile, de la propriété, de la parole et d'écrire, de la liberté de publication, d'éducation, de réunion publique d'association et de profession.

Art. 15. — « Tout individu a le devoir de respecter la loi, de défendre le pays, d'aider le gouvernement par le paiement des impôts et par tous autres moyens, aux conditions et selon la manière prescrite par la loi ».

C'est parfait dira-t-on, peut-être, mais comment assurer le libre exercice de ces droits individuels? Examinons tout d'abord cette question du point de vue des principes.

Tous les publicistes sont d'accord pour reconnaître que, dans les démocraties modernes, le libre exercice des droits des individus, doit être assuré. Là, où, règne « la loi du nombre, la domination de la majorité », quelle sera la garantie de la minorité?

Certains la trouvent dans l'usage du référendum, que n'a point adopté notre Constitution; d'autres dans la représentation proportionnelle intégrale; d'autres encore pensent que la simple représentation des minorités serait suffisante.

M. le Professeur ESMEIN s'exprime ainsi sur cette question : « Disons en passant que le fondement le plus sûr de ces droits individuels que l'on ait encore trouvé est dans l'individu lui-même », parce que lui seul est un être réel. libre et responsable », nous écartons ainsi les théories qui font reposer les droits individuels sur l'idée du droit naturel ou encore sur l'idée d'un contrat social (Rousseau) (1).

(1) ESMEIN. *Op. cit.*, I, p. 580 et suiv.

L'opinion que nous jugeons la meilleure trouve que cette protection réside dans la garantie même des droits individuels. Nous sommes d'autant plus persuadé de ce fait que notre Constitution siamoise de 1932 rentre dans le groupe des Constitutions qui reconnaissent l'existence des droits individuels et qui les garantissent.

Certes, cette garantie n'est pas proclamée à grand renfort de textes comme l'on fait beaucoup de Constitutions. Le seul texte qui, selon nous, en constitue une garantie certaine, est l'art. 61 de la Constitution définitive qui est ainsi conçu : « Toute disposition de loi contraire à la Constitution ou en conflit avec elle est nulle et non avenue ». Nous aurons à le commenter par la suite.

Remarquons à cette occasion que notre Constitution provisoire est muette sur la question des droits individuels et de leurs garanties.

Quant à notre Constitution définitive qui traite des droits individuels dans le Chapitre 2 que nous avons déjà cité et dans son art. 1^{er} § 2, elle ne contient aucune déclaration de Droits.

Rappelons que l'on a l'habitude de faire une distinction entre les Déclarations de Droit et les Garanties de Droits (individuels), distinction parfaitement légitime, pour certaines Constitutions, notamment pour la Constitution française de 1791. Cette distinction ne saurait, à notre avis, s'appliquer à la Constitution de 1932. Mais nous croyons nécessaire de la rappeler brièvement ici, quand ce ne serait que pour bien montrer que nous avons raison de l'écarter.

Dans une première opinion, les Déclarations de Droits ne sont pas des textes de droit positif. Les auteurs éminents qui émettaient cette opinion, M. ESMEIN, M. le Professeur

J. BARTHÉLÉMY et M. DUEZ (et qui ne visaient que la Constitution de 1791) se fondaient sur la raison suivante : La « Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen » de 1789 n'aurait pas eu de valeur législative parce qu'elle aurait été insérée en dehors et en tête de la Constitution de 1791 et non pas incorporée dans ses articles mêmes. Cette Constitution ne contient, en effet, que l'exposé des garanties des Droits. Le titre I qui les contient est le suivant : « Dispositions fondamentales garanties par la Constitution ». Ce texte, a-t-on dit, est une loi, mais la garantie des Droits elle-même n'a pas force législative.

Dans une seconde opinion qui nous paraît plus exacte, la déclaration des Droits faisait partie de la Constitution de 1791. Mais elle a été abrogée comme elle par les Constitutions françaises postérieures. En effet, lorsqu'en 1789, la Déclaration des Droits que la Constitution avait élaborée, fut présentée à l'acceptation du Roi, elle le fut en même temps que les dix-neuf premiers articles de la Constitution, et plus tard, lorsque THOURET présenta l'acte constitutionnel tout entier à l'assemblée, il lui présenta en même temps la déclaration votée deux ans auparavant. Enfin, lorsque Louis XVI vint donner sa signature au bas de la loi constitutionnelle nouvelle, il donna sa valeur à la Déclaration et à la Constitution. Il n'y a d'ailleurs pas de raison pour traiter la Déclaration de 1789 d'une façon différente de celle dont on peut traiter les autres Déclarations, car on sait qu'il y a une série d'autres déclarations qui se sont succédées en tête des Constitutions françaises.

La dernière Constitution en vigueur avant la Constitution de 1875 a été celle de 1852, ou même, si l'on veut, la Constitution impériale de mai 1870; or, l'une et l'autre de ces Constitutions contiennent un article ainsi conçu : « La Constitution

reconnait, confirme et garantit les grands principes proclamés en 1789 et qui sont la base du Droit public des Français ». Donc, la dernière Constitution qui a précédé celle de 1875 a formellement consacré la Déclaration de 1789. Mais la Constitution de 1875 qui a abrogé toutes les Constitutions antérieures ne contient ni Déclaration de Droits, ni Garantie de Droits.

Quant à la nôtre, celle de 1932, que nous proposons d'étudier en fonction du contrôle de Constitutionnalité des lois, elle contient comme nous allons le voir, seulement une garantie des droits individuels.

Quel est le fondement rationnel des principes insérés dans notre Chapitre II; quelle en est l'étendue et enfin, dans quelle mesure sont-ils garantis? Telles sont les trois questions auxquelles nous allons nous efforcer de répondre de la façon la plus précise possible.

Nous constatons tout d'abord que les Droits individuels qui sont affirmés dans ce titre sont basés sur la conception individualiste. Elle est fondée sur l'idée qu'il existe des droits propres à l'individu, inhérents à sa qualité d'homme, inaliénables et imprescriptibles. Ces droits, par leur nature, s'imposent à l'Etat comme aux individus; l'Etat n'a qu'une tâche de réglementation.

En France, la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, reproduite en tête de la Constitution de 1791, a un caractère dogmatique et renferme toute une doctrine philosophique. Ce n'est pas le cas certes de notre chapitre II consacré aux Droits et aux Devoirs des Siamois qui est des plus courts.

La célèbre déclaration des Droits de l'Homme qui est implicitement ou explicitement, depuis 1789, à la base des libertés publiques françaises modernes, n'est pas, ainsi qu'on l'a reconnu avec juste raison, une imitation des Déclarations

américaines qui l'ont précédée. Les principes formulés dans cette Grande Charte des Français avaient été exprimés par les philosophes du XVIII^e siècle et dans maints écrits des publicistes du temps et enfin, surtout réclamés dans les cahiers des Etats généraux.

La Déclaration des Droits de l'Homme était aux yeux des hommes de la Révolution comme un ensemble de principes supérieurs à la Constitution nouvelle. Cette conception découlait de celle que l'on se faisait également à cette époque du rôle de l'Etat. Quelle est la place de l'Etat dans la Doctrine individualiste? Dans cette doctrine, l'homme a des droits qui sont antérieurs à l'Etat et qui s'opposent à lui. Comme le fait justement remarquer M. HAURIU (1), l'Etat n'a pas toujours existé, c'est même, au contraire, un mode d'organisation politique relativement récent. Enfin, dans l'Etat, seul l'homme est une personne, c'est sans doute un être social, mais la société n'existe que pour le bien des hommes.

Si tel est le fondement des Droits individuels, c'est bien à ce système adopté en France et en Belgique que s'apparente notre Chapitre II et non pas au système anglais, ni même à celui de la Constitution fédérale américaine de 1787, laquelle pourtant a inséré, en 1789, sous forme d'amendements, dix articles, consacrés aux libertés publiques. Ces articles n'avaient pas pour but d'introduire dans la Constitution une reconnaissance des droits de l'homme, mais une limitation du pouvoir fédéral à l'égard de l'autorité législative des Etats particuliers. Beaucoup, parmi les Etats particuliers, anciennes colonies anglaises émancipées, avaient placé en tête de leurs Constitutions des Déclarations de Droits. Mais ces Etats

(1) Cf. HAURIU. *Traité de Droit Constitutionnel*.

n'avaient adhéré à la nouvelle Constitution fédérale qu'à la condition de conserver une certaine autonomie intérieure. C'est pourquoi on introduisit par cet amendement à la Constitution des restrictions à l'autorité législative de l'Etat fédéral en réservant tout ce qui a trait aux libertés individuelles, à l'autorité législative des Etats particuliers.

Maintenant, quelle est l'étendue de nos Droits individuels? Les art. 12, 13, 14 et 15 que nous avons déjà cités et auxquels il convient d'ajouter l'art. 1^{er} de notre Constitution y ont répondu suffisamment. Notre Constitution n'a donc rien omis. Mais comme le fait remarquer M. ESMEIN (1), les deux éléments fondamentaux auxquels peuvent être ramenés tous les droits individuels sont : l'égalité civile et la liberté individuelle.

Egalité civile

L'art. 12 de notre Constitution que nous avons déjà cité et que nous ne craignons pas de rappeler à nouveau déclare que « tous les citoyens sont égaux devant la loi. Les titres acquis par la naissance, conférés ou obtenus par tout autre moyen ne confèrent de privilège d'aucune sorte ».

Ce principe de l'égalité civile avait déjà été affirmé en quelque sorte au frontispice de la Constitution puisque l'alinéa 2 de l'art. 1^{re} proclame : « Les Siamois à quelque race ou religion qu'ils appartiennent, ont un droit égal à la protection de la Constitution. »

Cette affirmation de l'art. 1^{er} qui peut paraître banale aux

(1) Cf. sur tout ceci le chap. VIII entier du t. II. de M. ESMEIN, intitulé : « *La réglementation des droits individuels* » auquel nous renvoyons une fois pour toutes.

peuples d'Europe n'a rien que de naturel au Siam, pays qui, soumis pendant de longs siècles à l'absolutisme, vient à peine de naître à la liberté moderne.

Liberté individuelle

Le second fondement des droits individuels, ainsi que nous l'avons indiqué est la liberté individuelle. Notre Constitution (définitive s'entend) ne s'est pas lancée dans de grandes déclarations de principe. On n'y trouve pas de déclaration de ce genre « la liberté individuelle est garantie », et, ensuite, rien.

Cette Constitution déclare cependant par son art. 14 : « tous ceux qui sont soumis aux dispositions de la loi bénéficient pleinement et entièrement de la liberté de la personne, du domicile, de la propriété, de la parole et d'écrire, de la liberté de la presse, d'éducation, de réunion publique, d'association et de profession ».

Tout cela constitue autant d'attributs de la liberté individuelle. Ils sont énumérés brièvement dans notre Constitution qui ne leur réserve pas à chacun un article spécial, ce qui aurait allongé d'autant notre texte constitutionnel. Cette loi du 10 décembre 1932 au lieu de ne comporter que 68 articles en aurait eu facilement de 130 à 150.

Mais nous l'avons déjà dit et nous ne saurons trop le répéter, les droits individuels n'ont de valeur qu'autant qu'ils sont garantis. Comment et dans quelle mesure le sont-ils ? C'est ce que nous indiquons très brièvement ici, nous réservant de le développer plus longuement par la suite.

Dans cet ordre d'idées, on rencontre deux sortes de Constitutions : les Constitutions d'organisation comme est la Constitution française de 1875, et la Constitution de limitation comme le furent les premières Constitutions françaises de la Révolution et celle des Etats-Unis de l'Amérique du Nord.

Notre Constitution de 1932 est certes une Constitution d'organisation, mais elle est aussi une Constitution de limitation. Que l'on ne nous objecte pas que nos constituants n'ont point formulé de Déclaration de Droits ni proclamé l'intangibilité de ces principes, les mettant ainsi hors des atteintes du législateur. A notre avis, il a fait mieux que de procéder à de vaines affirmations; il a décidé que toute loi qui porterait atteinte aux principes formulés dans la Constitution « *serait nulle et non avenue* ». C'est là une sanction sérieuse qui permettra au juge d'intervenir et d'assurer la garantie des droits individuels en refusant d'y laisser porter atteinte. Nous reviendrons encore sur ce point avec les développements nécessaires dans notre troisième partie.

TROISIEME PARTIE

CHAPITRE VI

DU POUVOIR CONSTITUANT ET DE L'ORGANE SANCTIONNATEUR AU CAS D'INCONSTITUTIONNALITE DES LOIS

Dans les développements qui vont suivre, nous étudierons trois questions : d'abord le pouvoir constituant au Siam, puis la révision de la Constitution telle qu'elle est prévue dans notre Constitution et enfin le contrôle de constitutionnalité, ce qui fera l'objet de trois sections distinctes.

SECTION I

Du pouvoir constituant

C'est le pouvoir d'organiser les gouvernements au moyen de lois et non celui de les instituer. Du fait que l'on pourra les organiser, il en résultera que l'on pourra apporter des modifications aux règles existantes, ce sera le pouvoir de reviser.

Organisation et révision de la Constitution ne sont que l'avvers et le revers d'une même médaille. Mais qui aura ce pouvoir?

Actuellement, en droit positif, on constate que, presque partout, l'organisation du gouvernement au moyen de règles générales est confiée à un organe de l'Etat différent de celui qui fait les lois ordinaires. La conception qui prévaut aujourd'hui en droit positif est celle d'un droit public codifié et nettement différencié de la législation ordinaire.

Le fait qu'il y a, dans la plupart des pays, un pouvoir constituant et un pouvoir législatif ordinaire, s'explique parce qu'on recherche un but déterminé à atteindre par la séparation du pouvoir constituant d'avec le pouvoir législatif ordinaire.

Le but pratiqué, recherché, c'est de limiter la puissance législative dans le domaine des droits individuels. On veut que ces droits, déterminés et garantis par l'acte constitutionnel, ne puissent être retouchés ni restreints par le législateur ordinaire.

Sièyès, qui a été le grand théoricien de la Révolution à ses débuts, puis ensuite du Consulat disait : « Toute Constitution politique ne peut avoir pour objet que de maintenir, d'étendre et d'assurer les droits de l'homme et du citoyen ».

Cette séparation du pouvoir constituant du pouvoir législatif a été poussée très loin par une superposition de garanties. En effet, le pouvoir constituant lui-même, était soumis à une règle qui s'imposait à lui comme au législateur ordinaire. C'est ainsi que la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen a été conçue comme une règle qui s'impose non seulement au législateur ordinaire, mais même au pouvoir constituant.

A l'opposé de cette conception qui a été celle de la Révolution française et de la plupart des constitutions modernes, surtout des Républiques fédérales d'Europe et du Nouveau

Monde, nous rencontrons le système contraire de la confusion du pouvoir constituant et du pouvoir législatif ordinaire. C'est le cas de la Constitution anglaise; les Chartes françaises de 1814 et de 1830 l'appliquaient également. Mais ce qui est très curieux, c'est que la constitution de WEIMAR pratique également la confusion du pouvoir constituant et du pouvoir législatif. C'était le système en vigueur antérieurement à 1919.

On aurait pu croire que cette Constitution nouvelle qui, proclamait : « que la puissance publique émane du peuple » aurait affirmé ce principe jusqu'au bout; il n'en est rien. Certes, l'on peut dire que la confusion des deux pouvoirs qui a de graves inconvénients a des avantages sérieux, notamment : la facilité avec laquelle la révision peut être effectuée. Ce sont là de ces considérations théoriques que le constituant allemand de 1919 a pu faire valoir pour justifier la solution qu'il a adoptée, mais, nous croyons pour notre part, que s'il faut aller au fond des choses, ce système de la confusion des deux pouvoirs (constituant et législatif) était dans sa tradition constitutionnelle et que c'est bien volontiers qu'il l'a maintenue. Car, au fond, l'évolution des choses politiques dans ce pays nous montre trop que la forme républicaine n'était qu'une façade pour l'extérieur; souhaitons que cette appréciation soit erronée!

Tels sont donc les faits et les principes en la matière. Quelle en a été l'application au Siam en 1932 lors de l'élaboration de notre Constitution?

Nous avons montré précédemment que notre Constitution n'avait été ni précédée ni accompagnée d'une Déclaration de Droits. Nous ne reviendrons donc pas sur ce point.

Mais si nous ne possédons pas ce que l'on a connu en France en 1789 et en 1791 : « un double étage de séparation », nous avons tout de même une simple séparation, celle du

pouvoir constituant et du pouvoir législatif. Les textes sont probants. C'est l'article 63 de la Constitution définitive. La Constitution provisoire étant donné son caractère de précarité n'en a pas parlé avec raison. Nous lisons en effet : « art. 63. La présente Constitution ne peut recevoir d'amendement qu'aux conditions suivantes :

« 1° Seul le Conseil d'Etat ou les membres de l'Assemblée des Représentants du Peuple, soit collectivement, soit au moins dans la proportion d'un quart des membres de l'Assemblée, peuvent proposer par une motion un amendement à la Constitution.

« 2° Quand une motion a été votée une fois, elle doit rester en suspens pendant un mois. A l'expiration de ce délai, la motion doit être soumise de nouveau à l'Assemblée.

« 3° Le vote se fait par appel nominal, et le nombre des voix favorables à l'amendement ne doit pas être inférieur aux trois quarts du nombre total des membres de l'Assemblée.

Lorsqu'il a été procédé au vote les deux fois de la manière prescrite ci-dessus, la question doit être traitée conformément aux art. 38 et 39 ».

Ce texte établit nettement la démarcation qui doit être faite dans cette Constitution entre une loi ordinaire et la loi constitutionnelle. S'il en est ainsi, comment se fait-il que le constituant Siamois n'ait pas fait lui-même application de ce principe dans l'élaboration de la loi constitutionnelle définitive qui a été promulguée le 10 décembre 1932. L'on aurait pu même ajouter que les conditions dans lesquelles sont venues au monde nos deux Constitutions sont encore assez différentes. La première a pu être improvisée plus ou moins, mais pas la Constitution définitive.

Nous avons montré dans le chapitre II de la première par-

lie de ce travail que le changement de régime a été soudain et s'est effectué très rapidement.

L'élaboration de la Constitution définitive ne s'est pas effectuée avec la même rapidité. En effet, de la promulgation de la Constitution provisoire qui a eu lieu le 27 juin 1932 au 10 décembre de la même année, date où a été promulguée la Constitution définitive l'on a eu le temps de se préoccuper de la question que nous examinons ici. Or, que s'est-il passé?

C'est l'Assemblée même des Représentants du Peuple dénommée Sénat du Peuple qui a préparé notre Constitution. Comme l'on ne pouvait songer à confier la rédaction à l'Assemblée tout entière, il y a eu une sous-commission chargée de préparer un projet qui devait être soumis à l'Assemblée. Cette Commission ou plus exactement un sous-comité de rédaction a été chargé de ce travail, qui a été fait très consciencieusement.

Nous avons eu l'heureuse fortune de recevoir au cours de la rédaction de notre propre travail un exemplaire du « Bankok Times » qui a publié sous forme de mémorandum les idées directrices qui ont inspiré le rédacteur de notre Constitution définitive.

C'est ainsi que nous avons appris qu'au cours des travaux préparatoires en vue de l'établissement de ce texte, le Roi avait été consulté à diverses reprises. La rédaction se faisait d'accord avec lui. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous avons dit précédemment dans l'examen du caractère de notre Constitution que c'était bien un pacte, non une convention et encore moins un octroi.

Comme on le voit l'organe chargé de l'établissement du texte constitutionnel définitif a été le pouvoir législatif ordinaire.

Pourquoi n'a-t-on pas songé à réunir une assemblée constituante mandatée spécialement pour le vote d'une Constitution? N'aurait-on pas pu soumettre le texte que l'on avait ainsi arrêté à un plébiscite de ratification?

Ces questions que l'on pourrait nous poser, nous nous les sommes posées à nous-mêmes.

Nous voyons à cette manière de faire deux raisons possibles qui ont, selon nous, joué toutes les deux et déterminé l'adoption du procédé employé.

La première c'est que le Siam, pays neuf à peine ouvert aux idées modernes n'avait pas et ne possède pas encore d'ailleurs une masse électorale qualifiée à qui l'on aurait pu demander de nommer les députés de cette Assemblée constituante. Cela est si vrai que lorsqu'il s'est agi d'organiser un régime législatif normal, on a jugé nécessaire d'avoir une Chambre des Représentants mi-partie élue mi-partie nommée par le Roi. La seconde raison est que le Comité du Parti du Peuple qui avait opéré avec la maîtrise que l'on sait, n'aurait pas voulu, de crainte d'une contre-révolution que la consultation populaire eût lieu en dehors de lui.

Quoi qu'il en soit des conditions dans lesquelles a été élaboré le texte constitutionnel qui nous régit, il ne résulte pas moins de son art. 63 que la Constitution siamoise fait une distinction entre les lois constitutionnelles et les lois ordinaires. Elle prévoit même une procédure spéciale de révision comme nous allons le montrer.

SECTION II

La révision de la Constitution

La doctrine moderne admet en général l'existence de trois types de Constitutions : les Constitutions *souples*, l'Angleterre; *rigides du type parfait*, les Etats-Unis, *rigides du type imparfait* ou inférieur, la France.

La Constitution française est une Constitution rigide du type inférieur à deux points de vue : d'abord par l'absence de certitude quant à l'existence de textes s'imposant au respect du législateur ordinaire et ensuite par l'absence au moins pratique, d'un pouvoir sanctionnateur.

Dans quel groupe allons nous faire rentrer la Constitution siamoise?

Disons de suite ce que nous pensons de la Constitution française, ce qui nous permettra de mieux définir la nôtre par voie d'opposition.

La Constitution siamoise de 1932 est une Constitution écrite, non une Constitution coutumière. Elle est rigide et non souple, elle rentre même dans la catégorie des Constitutions rigides du type parfait à cause de la limitation des différents pouvoirs et enfin par l'existence d'un pouvoir sanctionnateur.

Ces principes ont été bien mis en lumière par M. ESMEIN. La théorie des Constitutions écrites, dit-il, est un moyen de technique constitutionnelle destiné à limiter les pouvoirs des gouvernants.

Cela signifie qu'une Constitution coutumière peut encore limiter les pouvoirs des gouvernants mais d'une autre façon. Ainsi en Angleterre, la Constitution est coutumière. Mais les

pouvoirs des gouvernants sont fixés par ce que les auteurs anglais appellent : « Le règne de la Loi ».

Dans l'ancienne France, la limitation des pouvoirs des gouvernants a été inspirée d'idées morales ou religieuses. Mais depuis la Révolution jusqu'à l'heure actuelle la nécessité d'établir une base solide de la limitation juridique des pouvoirs de l'Etat est la doctrine dominante dans la pensée française moderne. Aussi l'unanimité des publicistes modernes à quelque nationalité qu'ils appartiennent se manifeste dans le sens d'une limitation précise des différents pouvoirs. Les auteurs diffèrent seulement sur les moyens à employer pour y parvenir.

L'antithèse est soutenue par la doctrine allemande, laquelle s'est inspirée de Rousseau. Le philosophe de Genève disait : « L'on ne peut choisir entre l'anarchie et l'absolutisme » cette maxime a été approuvée par KANT : « L'homme n'est libre que tant que membre de l'Etat tout puissant ». SEYDEL admet cette doctrine et il déclare à son tour que : « Le Droit ne serait fait que pour lier les sujets et ne s'imposerait pas à l'Etat ».

Pour soumettre l'Etat au Droit, plusieurs systèmes sont employés. Admettons un instant que l'Etat soit soumis au droit commun, comment arriverions-nous à sanctionner cette limitation puisque l'Etat est le représentant de la puissance exécutive?

L'on a préconisé soit le coup d'Etat, soit la résistance à l'oppression. Que vaut tout cela? Ces sortes de sanctions ne sont qu'illusoire puisqu'elles viennent après coup et font elles-mêmes appel à la force.

Pour annihiler les mesures despotiques, l'on a soit préconisé, soit créé, même quand on le pouvait, des sanctions pré-

ventives. Les Constitutions écrites représentent le principal type de ces sanctions.

Des règles de droit sont élaborées dans une forme spéciale et par l'exercice d'un pouvoir législatif spécial appelé pouvoir constituant. Elles sont établies contre l'arbitraire des deux pouvoirs; le législatif et l'exécutif; car le danger ne vient pas seulement de l'exécutif, mais aussi du pouvoir législatif.

Ces lois spéciales ont une autorité bien supérieure aux lois ordinaires. Pour faire respecter cette hiérarchie, l'on doit créer un organe sanctionnateur. Celui-ci n'existe pas dans tous les pays, comme nous allons le voir très en détail dans la seconde partie de ce travail.

Examinons en attendant comment notre Constitution peut être révisée. Ainsi que nous l'avons vu, le Siam étant un pays à Constitution rigide, les textes ont prévu une procédure spéciale.

Certains pays au contraire, ont des Constitutions souples, qui sont révisables dans la même forme que les lois ordinaires. Tel est le cas encore aujourd'hui de l'Angleterre; tel était le régime de la France sous les Chartes de 1814 et de 1830.

Avec la Constitution de 1875, la France suit une procédure spéciale pour la révision de ses lois constitutionnelles. C'est le cas de la Belgique, des Etats-Unis d'Amérique, etc...

Quel est le système qui a été adopté par le Constituant Siamois en décembre 1932 ? C'est également comme en France l'emploi d'une procédure spéciale de révision.

A cette occasion, il convient de distinguer la procédure même de révision et quelle peut en être la portée possible.

Nous décomposerons comme le fait M. HAURIU la pro-

cédure de révision en deux opérations : la déclaration qu'il y a lieu à révision et le vote même de cette révision. Remarquons que la méthode de cet éminent professeur s'appliquait à la Constitution française de 1875 et qu'elle s'adapte absolument à la notre.

La déclaration qu'il y a lieu à révision ne peut avoir lieu que sur l'initiative soit du Conseil d'Etat soit des membres de l'Assemblée des Représentants du Peuple.

Quand cette initiative émane de l'Assemblée des Représentants, elle peut être faite soit : « collectivement soit au moins dans la proportion d'1/4 des membres de l'Assemblée.

Mais ce n'est pas tout. Quand la « motion d'un amendement à la Constitution » proposée comme nous venons de l'indiquer a été votée par l'Assemblée soit qu'elle soit d'initiative exécutive (conseil d'Etat) ou d'initiative parlementaire, cette motion ainsi votée « doit rester en suspens pendant 1 mois ».

Quelle devra être la majorité pour le vote de la motion ? notre Constitutin ne le dit pas ; ce ne peut être qu'à la majorité ordinaire requise pour les votes de l'Assemblée.

Ce n'est qu'après le vote de la motion de révision que l'on procédera à celui de la révision qui constitue la deuxième phase de la procédure.

Conformément à l'alinéa 3° de l'art. 63, le vote définitif « se fait par appel nominal » et la majorité requise doit être des 3/4 du nombre total des membres de l'Assemblée. C'est donc là une majorité qualifiée qui est requise pour la révision.

La révision ainsi requise doit-elle faire l'objet d'une promulgation ?

En France, la loi constitutionnelle est muette sur ce point

et l'on s'est demandé si les textes révisés devaient être promulgués par le Président de la République et dans quelles conditions. Les auteurs, notamment M. ESMEIN (1) et M. HAURIU (2), disent qu'il y a lieu à promulgation et ils se basent sur les principes mêmes du droit constitutionnel français. Les conséquences seront les suivantes : il y aura lieu à promulgation, mesure qui est indispensable pour rendre exécutoire la disposition qui a été votée, car l'Assemblée nationale n'est pas soustraite au principe de la séparation des pouvoirs. En revanche, le Président de la République n'aura pas la faculté de demander à l'Assemblée Nationale une nouvelle délibération; mais par contre, il ne sera pas soumis aux délais ordinaires de promulgation.

Nous nous sommes étendus un peu longuement peut-être sur ces conséquences du vote de la révision de la loi constitutionnelle française. Notre but est de mieux montrer par l'opposition des deux constitutions (la Française et la Siamoise) que notre article 63 a tranché in fine dans le sens de la pratique constitutionnelle française par le renvoi explicite auquel il a procédé aux articles 38 et 39 de notre Constitution.

En effet, l'art. 63 décide in fine : « lorsqu'il a été procédé au vote les deux fois de la manière prescrite ci-dessus, la question doit être traitée conformément aux art. 38 et 39. »

Quant aux articles 38 et 39 qui visent la promulgation, ils sont, on ne peut plus précis :

Art. 38. — « Lorsqu'une loi a été votée par l'Assemblée des Représentants du Peuple, le Président du Conseil d'Etat doit

(1) ESMEIN, t. II, p. 508.

(2) HAURIU. *Précis de Droit Constitutionnel*, p. 112.

la soumettre à la signature du Roi et elle acquiert force légale après sa publication à l'Officiel ».

Art. 39. — « Si le Roi désapprouve une loi, l'Assemblée doit, dans le mois qui suit le jour où cette loi a été soumise au Roi par le Président du Conseil d'Etat, et bien qu'elle ait été renvoyée ou non à l'Assemblée, durant la période susmentionnée, examiner de nouveau la loi par votre secret, au moyen de l'appel nominal.

« Si l'Assemblée persiste à maintenir cette loi, elle doit être soumise au Roi une fois encore. Si le Roi n'y appose pas sa signature, dans les 15 jours elle peut, sans autre délai, être promulguée et publiée comme loi ».

Telle est donc notre procédure de révision qui est absolument calquée sur le système de la Constitution française. Mais notre constitution s'en écarte, comme nous l'avons déjà dit, par l'affirmation des droits individuels et par la sanction qui résulte de l'art. 61. C'est ce qui nous reste à examiner.

SECTION III

Du contrôle de constitutionnalité en général

Aujourd'hui, c'est une chose admise partout sinon appliquée, que toute contestation doit pouvoir être soumise à un juge et le contrôle contentieux de la légalité doit pénétrer partout.

Sous la Révolution, cette question fut assez souvent agitée, mais on n'arriva jamais à faire consacrer cette notion par des textes positifs. C'est ainsi qu'au cours de l'élaboration de la constitution montagnarde, on discuta la question relative à la création d'un Grand Jury National.

Ce grand jury était institué pour garantir les citoyens de l'oppression du corps législatif et du Conseil exécutif. C'était donc essentiellement un gardien des libertés publiques. Tout citoyen opprimé, par un autre particulier avait également le droit d'y recourir.

La liste des membres de ce grand jury national était composée d'un citoyen élu dans chaque département par les assemblées primaires. Le grand jury devait être renouvelé tous les ans avec le corps législatif. Il n'applique point les peines, il renvoie devant les tribunaux et par là mérite pleinement le nom de jury.

Cette idée de réalisation pratique d'un corps destiné à défendre les libertés publiques n'eut pas le succès qu'il méritait. Cette idée allait à l'encontre de la conception courante chez les hommes de la Convention « que les législateurs exerçaient la souveraineté ». Il leur semblait ridicule de vouloir élever à leur côté une autorité supérieure.

Robespierre admit l'idée de la nécessité d'une défense des libertés publiques; mais il ajoutait aussitôt après que le peuple seul pouvait se prononcer sur ces libertés. En aucun cas disait-il, il ne pouvait être permis aux juges de réformer les abus de pouvoir du législateur. La conception du grand tribun (1) prévalut : l'institution d'un grand Jury National fut rejetée et l'on n'aboutit finalement à rien.

La Constitution de 1791 en ses articles 122, 123, 124, traite de la garantie des droits. L'art. 122 notamment, est intéressant à signaler par l'énumération qu'il donne des droits garantis : « La Constitution garantit à tous les Français l'égalité, la liberté, la sûreté, la propriété, la dette publique, le

(1) Séance du 24 juin 1793, *Moniteur* du 27 juin, pages 768 et suiv.

libre exercice des cultes, une instruction commune des secours publics, la liberté indéfinie de la presse, le droit de pétition, le droit de se réunir en société populaire, la jouissance de tous les droits de l'homme ».

Ce texte serait à rapprocher de l'art. 14 de notre Constitution qui donne lui aussi l'énumération des droits dont doivent bénéficier tous les Siamois. Mais pour en revenir à la Constitution de 1791, elle n'a pas énoncé cette idée que toute loi qui violerait les droits de l'homme serait tyrannique et nulle.

La déclaration montagnarde le dit; mais elle ne prévoit aucune juridiction chargée de prononcer cette nullité. Elle préfère proclamer le droit de recourir à l'insurrection (art. 33, 34 et 35). La Déclaration Girondine des droits au contraire, est tout à fait legaliste. Elle affirmait que les hommes réunis en société doivent avoir un moyen légal de résistance et que dans tout gouvernement libre le mode de résistance doit être établi et réglé par la Constitution.

Tel est donc le précédent historique que nous croyons avoir trouvé à notre art. 61 : « Toute disposition de loi contraire à la Constitution ou en conflit avec elle est nulle et non avenue ».

Mais comment organiser ce recours à une autorité forcément supérieure chargée d'appliquer la loi même aux législateurs généralement si jaloux de leurs prérogatives comme nous l'ont montré les Conventionnels, et enfin, qui assurera le contrôle à établir ? C'est ce que nous allons examiner.

SECTION IV

Les principaux systèmes de contrôle de constitutionnalité

L'étude du droit constitutionnel comparé nous fait connaître trois types de contrôle de constitutionnalité des lois.

Le premier système qui a été appliqué en France, est celui du contrôle politique.

Ce système n'a pas donné de bons résultats, car il ne comporte que des sanctions morales et ces sanctions elles-mêmes se résolvent dans la puissance de l'opinion.

Mais il existe d'autres méthodes : l'on peut confier à l'un des organes ordinaires, à un corps constitué, qui sera dans l'espèce le pouvoir judiciaire, le soin d'exercer ce contrôle. La terre d'élection de ce second système est l'Union Nord-Américaine. Enfin, et ce sera le troisième système, un corps spécial sera organisé expressément à l'effet d'exercer cette surveillance et d'empêcher que le législateur par ses lois ordinaires ne porte atteinte directement ou indirectement aux principes supérieurs affirmés dans la Constitution.

Ce système juridictionnel est celui qui fonctionne dans certaines constitutions récentes, particulièrement en Autriche et en Tchéco-Slovaquie.

Nous consacrerons donc un paragraphe distinct à chacun de ces systèmes.

§ 1. — CONTROLE POLITIQUE

La France nous offre un exemple du système de contrôle politique à deux époques différentes de son histoire, sous les Constitutions de l'an VIII et de 1852.

A. — *De l'exercice du contrôle de constitutionnalité
sous les Constitutions de l'An VIII et de 1852*

Les constitutions françaises de l'an VIII et de 1852 avaient donné à une assemblée politique, le Sénat conservateur, le soin de faire respecter la Constitution et de s'opposer à toute mesure législative ou réglementaire portant atteinte aux principes directeurs de cette Constitution.

Comment le Sénat du Consulat et de l'Empire (premier et second Empire) s'est-il acquitté de cette tâche? On ne le sait que trop : par une carence absolue.

L'on pourrait multiplier à l'envi les manquements à la Constitution qui furent accomplis par Napoléon I^{er} et Napoléon III. Rappelons sous le premier Empire les décrets rendus par Napoléon I^{er} sur des matières rentrant normalement dans le pouvoir législatif, mais décrets qui n'ont pas été annulés, comme inconstitutionnels, par le Sénat. La Cour de cassation en vertu d'une jurisprudence qui remonte à 1819, s'est toujours refusée à les rejeter, sous prétexte que ces actes avaient un caractère législatif.

Cette solution de la Cour de Cassation est extrêmement contestable, mais aujourd'hui elle est plus que séculaire et elle ne peut plus être attaquée, comme le fait remarquer, avec juste raison, M. le Professeur JACQUELIN, dans son cours de Droit Administratif (doctorat) de 1926-1927.

Le raisonnement de la Cour de cassation aurait une grande force dit M. JACQUELIN (1), si tous les décrets impériaux de cette époque avaient été soumis, pour l'examen de leur constitutionnalité, au Sénat conservateur. Mais il n'en a point été ainsi : le Sénat conservateur, au contraire, n'avait à statuer que sur les décrets qui lui étaient déférés par les parti-

(1) V. son cours de doctorat, 1927-1928, p. 289.

culiers (ce qui était très rare) ou par le Tribunal (qui fut supprimé en 1807). Donc, comment le Sénat a-t-il pu approuver des actes dont il n'a même pas eu à connaître ? Quoi qu'il en soit, telle est l'interprétation de la Cour de cassation, qu'il faut accepter.

B. — *De l'exercice du contrôle de constitutionnalité
sous la Constitution de 1875*

Les lois constitutionnelles françaises de 1875, comme nous le savons, n'ont prévu aucun contrôle de constitutionnalité des lois, ainsi qu'on l'avait fait lors de l'élaboration des Constitutions de l'an VIII et de 1852. Doit-on pour cela considérer la question comme morte ? L'on ne saurait dire non plus qu'elle est dépourvue d'intérêt.

Mais comme l'on sait, le contrôle politique peut s'effectuer de deux façons, soit à titre préventif, soit à posteriori alors que la décision critiquée a été prise. Trouve-t-on quelque chose de ce genre en France à l'heure actuelle.

Contrôle préventif. — On peut tout d'abord se demander si les Présidents des Chambres françaises n'ont pas ce pouvoir.

C'est une règle qui n'est inscrite nulle part ni dans la constitution ni dans les règlements intérieurs même des Chambres, mais dont l'existence consacrée par la pratique parlementaire n'est plus discutée. C'est ainsi que l'on a vu à diverses reprises les Présidents des Chambres françaises s'opposer (1) à la mise en discussion, voire au vote, de men-
tions qu'ils jugeaient inconstitutionnelles.

(1) Tel a été le sort réservé en 1920 à une proposition de M. POUTO-DUPLESSIS. Il demandait à la Chambre des Députés de soumettre au référendum la proposition d'augmentation de l'indemnité parlementaire. Sa proposition a été, écartée comme étant inconstitutionnelle.

Le Président de la République française pourrait exercer un contrôle préventif du même genre en demandant au Parlement une seconde délibération. Mais l'on s'accorde à reconnaître que cette prérogative que lui confère l'article 7, paragraphe 2, de la loi du 16 juillet 1875 : « Dans le délai fixé pour la promulgation, le Président de la République peut, par un message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération, qui ne peut être refusée » est tombée en désuétude par le peu d'application que l'on en a fait.

Contrôle par voie de pétition et par l'opinion publique.

Le référendum est considéré comme inconstitutionnel en France, parce que les Chambres chargées de faire les lois ne peuvent déléguer leurs pouvoirs à un autre organe, voire au corps électoral tout entier. Cependant, comme l'on ne pourrait interdire aux citoyens de manifester leurs vrais sentiments, du moment qu'il n'y a aucun empiètement de leur part sur les prérogatives du Parlement, on leur reconnaît très volontiers le droit de pétition.

C'est la seule forme de contrôle que reconnaissent des auteurs, comme MM. les Professeurs ESMEIN, LARNAUDE, Edouard LAMBERT et autrefois M. DUGUIT, qui rejettent par ailleurs tout système de contrôle judiciaire. Le droit de pétition qui n'a jamais été contesté aux citoyens français leur permet, en effet, de s'adresser au Parlement pour lui demander de modifier telle ou telle de ses décisions.

Ce droit de pétition est certes légal, mais étant donné la façon dont il est exercé, on peut le considérer comme des plus anodins.

Reste le contrôle de l'opinion qui s'exerce par la voie de la presse « aux 100.000 voix », comme on l'a dit. En France,

ce contrôle de l'opinion est réel. L'on a vu parfois certaines campagnes de presse obliger le Gouvernement à modifier tel ou tel de ses projets ou même y renoncer entièrement. Des campagnes de ce genre ne produisent des résultats utiles que lorsqu'elles émanent de journaux ou autres périodiques indépendants et hautement qualifiés. Mais de tels résultats ne pourraient être obtenus d'une presse vénale ni non plus accaparée par de puissants trusts.

Quelle que soit la forme par laquelle puisse se manifester le contrôle de l'opinion, que ce soit par voie de pétition ou par celle de la presse, on peut dire que d'une façon générale, ce contrôle est rien moins qu'assuré. En effet, l'opinion toujours fugace est trop difficile à mettre en mouvement. Quant au contrôle que pourraient exercer et qu'exercent parfois les Présidents des Chambres, il est localisé à l'enceinte du Parlement et est lui-même incertain. Enfin, le Président de la République, qui a le pouvoir de demander une seconde délibération, n'a jamais exercé cette prérogative.

Nous pouvons donc dire qu'en France le contrôle politique qui avait été prévu et organisé avec la Constitution de l'An VIII et de 1852 et qui n'avait pas donné de résultats efficaces à cette époque, n'en donne pas davantage sous la Constitution de 1875.

Projets de réformes préconisés en France.

C'est en présence d'une telle carence que de bons esprits ont préconisé diverses solutions que nous nous bornerons à rappeler ici.

A. Contrôle par des organes spéciaux. — Certains publicistes français ont préconisé l'institution d'un organe constitutionnel spécial, véritable Cour suprême en la matière.

C'est de cette conception que s'inspirait une proposition de M. Charles BENOIT tendant à la création d'une Cour suprême chargée de connaître des atteintes portées aux droits et aux libertés des citoyens », tels qu'ils résultent de la Déclaration des droits du 3 septembre 1791.

Un autre publiciste français non moins connu, M. Jules ROCHE, proposait la révision de la Constitution pour y faire inscrire la déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 3 septembre 1791 et aussi pour confier à la Cour de Cassation, toutes Chambres réunies, le soin de veiller à l'application de ce texte sacré.

Ces propositions, quoique émanant de personnages considérables, n'ont eu en quelque sorte qu'un succès relatif de curiosité.

M. le Professeur DUGUIT a fait remarquer que les membres de cette haute juridiction, qui seraient nommés par le Parlement ou par le Gouvernement n'auraient peut être pas toute « l'indépendance désirable pour l'accomplissement de leur mission de contrôle sur les actes de ce même Gouvernement ou les lois de ces Chambres ». Elue en effet par le Parlement, l'intrusion de la politique se ferait sentir dans cette haute juridiction. D'autre part, recrutée par voie de cooptation, cette juridiction deviendrait « un corps aristocratique incompatible avec le régime démocratique ». Cette objection peut paraître décisive pour la France, quoique nous ne la jugions pas aussi probante appliquée à d'autres pays formés d'une structure politique et sociale différente. D'ailleurs, l'esprit public français est orienté dans un autre sens.

C'est ainsi que des auteurs éminents, M. le Doyen BERTHÉLÉMY, MM. DUGUIT et HAURIOU, ont proclamé à maintes reprises la nécessité pour la France de venir au système du

Contrôle de la Constitutionnalité des lois, en confiant toutefois aux Tribunaux le soin de l'exercer.

B. *CONTROLE PAR LES TRIBUNAUX.*— A première vue, l'on est en droit de se demander comment il se peut qu'une question de ce genre puisse même être posée pour la France. En effet, il est de doctrine certaine que le principe de la séparation des pouvoirs, tel qu'il est compris par la jurisprudence française, s'oppose à toute intervention du pouvoir législatif (1). Des textes célèbres l'ont répété à l'envi, à commencer par le décret du 16 août 1790 (art. 11 et 12).

Quoiqu'on ait pu dire, la jurisprudence de la Cour de cassation, comme celle du Conseil d'Etat, ne saurait être considérée comme acquise au principe de leur droit de contrôle des lois.

Mais, quand il s'agit de l'étendue du pouvoir à conférer au juge, deux tendances se manifestent dans la doctrine française. Certains auteurs (2) ne reconnaissent au juge que le pouvoir « de contrôler la régularité des conceptions extérieures et formelles de la loi », « par exemple le respect des formes requises par la Constitution pour le vote ou la promulgation ».

D'autres auteurs français, au contraire, se montrent plutôt partisans d'un contrôle judiciaire s'étendant non seulement aux vices de forme, mais encore aux irrégularités de fonds. Si une telle conception avait pu prévaloir l'on aurait vu des tribunaux français refuser d'appliquer ce qu'on a appelé les « décrets-lois des 22 mars 1924 et 3 août 1926 ».

(1) LEBLANC. *Thèse*. Paris.

(2) Cf. sur cette question, ESMEIN, *op. cit.*, t. I, p. 641 et s.

§ 2. — *Contrôle judiciaire*

C'est celui le plus fréquemment employé dans les pays où il existe une Constitution écrite, rigide, et où l'on s'est préoccupé d'assurer le principe de la séparation des pouvoirs et celui de la suprématie du pouvoir constituant, ou mieux de la loi constitutionnelle sur la loi ordinaire.

Ce sont les pays à forme fédérale qui ont le plus fréquemment adopté cette forme de contrôle. C'est pourquoi nous l'étudierons seulement aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord, laissant de côté les Constitutions des autres Républiques fédérales du Nouveau Monde (notamment celle du Mexique).

Cependant on rencontre ce système dans d'autres Etats assez différents, comme Constitution, entre autres : la Roumanie et la Grèce par exemple.

Aux Etats-Unis d'Amérique fonctionne ce que l'on a appelé « la Suprématie judiciaire » ou encore « le Gouvernement des Juges » selon la formule devenue célèbre de M. le Professeur Edouard LAMBERT (1). Leur Constitution du type rigide se prêtait admirablement à l'application du contrôle des lois ordinaires. Mais la forme fédérative y a contribué plus que toute autre cause encore.

Nous n'avons pas la prétention de reprendre ici à la suite de cet éminent observateur qu'a été M. le Professeur LAMBERT, tout ce qu'il a dit sur « l'Expérience américaine du Contrôle judiciaire de la Constitutionnalité des lois » (2).

Bornons-nous ici à rappeler la source, puis l'évolution de

(1) *Le Gouvernement des Juges*, par E. LAMBERT, Paris, 1921.

(2) Sous-titre de l'ouvrage de M. LAMBERT.

cette institution originale (le Contrôle judiciaire américain) qui a suscité beaucoup d'admiration dans le monde entier et aussi de sévères critiques dans son propre pays d'origine. L'article 6 de la Constitution fédérale américaine de 1787, pose ce principe fondamental : « La Constitution et les lois des Etats-Unis seront faites en conséquence, selon la loi suprême du pays; les juges de chaque Etat lui devront obéissance nonobstant toute disposition contraire insérée dans la Constitution ou les lois d'un Etat ».

C'était la suprématie de la Constitution fédérale sur les Constitutions et les lois particulières de chacun des Etats de la nouvelle Union. Mais il y avait à éviter un double danger. C'était tout d'abord que le Gouvernement fédéral, le super-Etat, n'affirmât un certain despotisme vis-à-vis des Etats particuliers. Le second péril était que les Etats de l'Union ne cherchassent par tous les moyens à s'affranchir de la tutelle du pouvoir central, voire à ruiner son autorité.

L'on a pensé avoir trouvé la solution à cette double difficulté par la création d'une Haute Cour Suprême fédérale, superposée aux Hautes Cours particulières de tous les Etats membres de l'Union.

L'article 4, alinéa 2 de la Section II est assez explicite sur ce point : « La présente Constitution et les lois que les Etats-Unis se donneront en conséquence, ainsi que tous les traités conclus ou qui seront conclus sous l'autorité des Etats-Unis seront la loi suprême du pays, et les juges de chaque Etat seront tenus de s'y conformer, nonobstant toute disposition contraire de la Constitution ou des lois particulières de l'Etat ».

Mais la Constitution même de 1787 s'était bornée à manifester une tendance générale. Elle n'avait rien organisé comme contrôle. La pratique judiciaire devait accoucher l'i-

dée qui y était en germe. L'occasion en fut le cas « Marbury versus Madison », en 1803, dans lequel le Chief-Justice MARSHALL délivra une opinion qui allait régner en souveraine, sans conteste, pendant plus de trois quarts de siècle (1).

Mais cette jurisprudence ne s'affirma pas du premier coup. C'est ainsi que M. le Professeur LAMBERT, dans l'étude qu'il a consacrée à cette évolution, distingue nettement deux périodes : la première allant de 1803 à 1883 et la seconde qui part de la décision rendue par la Cour Suprême fédérale en 1883 à l'occasion des « Civils Rights Cases ».

Au cours de la première période, les Tribunaux américains ne se déclarent pas juges de la Constitutionnalité des lois. Ils se reconnaissent simplement le pouvoir et le devoir, à l'occasion d'un procès porté devant eux, non pas d'annuler la loi, mais de refuser de l'appliquer quand ils la jugent inconstitutionnelle.

Mais cette première conception a fait place à un système tout différent depuis.

La Cour Suprême déclara, en 1883, inconstitutionnelles les sections de l'« Act » du Congrès du 1^{er} mai 1875, rendues sur conformité de la lettre comme de l'esprit du quatorzième amendement apporté en 1868 à la Constitution américaine.

Cet amendement était destiné à garantir aux noirs américains, émancipés de l'esclavage à la suite de la guerre de Sécession, le libre exercice de leurs droits de citoyens.

Il était dans la pensée des rédacteurs de ce texte de « nationaliser la liberté civile » et de la placer désormais sous le contrôle de l'Etat fédéral et non plus des Etats particuliers.

(1) Cf. sur tout ceci, E. LAMBERT, *op. cit.*, p. 31 et s. et M. le Professeur J. BARTHÉLEMY, *Précis de Droit Constitutionnel*, p. 115, n° 136.

La Cour Suprême refusa de suivre le législateur dans cette voie, elle ne reconnut pas que l'amendement en question avait pu avoir pour effet de transférer à l'Etat fédéral la protection des Droits civils qui appartenaient jusque là exclusivement aux Etats. Telle fut la première déviation apportée au quatorzième amendement.

Mais ce n'était pas tout. La jurisprudence de la Cour Suprême devait apporter encore une seconde déviation à cet amendement. Elle reconnaît aux juridictions, aussi bien aux juridictions d'Etat qu'à la judicature fédérale, le droit de protéger les minorités contre les mesures oppressives des majorités maîtresses des législatures d'Etats.

C'est le dessaisissement organisé du Congrès au profit des juges; lesquels à leur tour vont appliquer le célèbre amendement et l'interpréter selon leurs vues et non d'après celles du législateur.

Un champ d'action des plus vastes, qui était à l'origine ouvert à l'activité juridique des Etats, va passer dans le domaine de la judicature fédérale. Et tout cela s'opère grâce au quatorzième amendement.

C'est ainsi que lorsqu'un Etat vote une loi pour fixer les tarifs des compagnies de chemins de fer pour les transports des personnes ou des marchandises, pour limiter le nombre d'heures de travail des employés dans certains établissements, etc... l'individu ou la Société qui se déclare lésé peut appeler en violation de la Constitution à la Cour Suprême et obtenir que la loi d'Etat soit déclarée nulle et non avenue, si telle est l'opinion de la cour.

La pratique judiciaire a donc fait sortir de ce texte un ensemble de garanties offertes aux citoyens pour la défense de leur vie et de leurs biens. Selon l'expression connue « Aucun Etat ne peut priver une personne de sa vie, liberté ou pro-

priété sans procédure régulière de droit » (« due process of law »).

Que faut-il entendre par l'expression de « due process of law », qui revient comme un leit-motiv dans toutes les décisions judiciaires? M. Hubert POPE, cité par M. LAMBERT, va y répondre :

« Les cours, et les cours seules, peuvent décider ce qui est bien, qu'il s'agisse de la loi commune, statutaire ou fondamentale. Les mots que le professeur GRAY cite de l'évêque HOADLEY s'appliquent aussi bien au cas de la loi constitutionnelle qu'à celui de toute autre loi : « Quand quelqu'un a autorité absolue pour interpréter les lois écrites ou orales, c'est lui qui est en réalité le législateur à tous égards et à toutes fins, et non pas la personne qui la première les a écrites ou prononcées ».

Par quels procédés le juge américain va-t-il utiliser le magnifique instrument qu'il s'est ainsi forgé? M. le Professeur LAMBERT nous l'apprend dans une de ses pages les plus substantielles :

« A l'aube du XX^e siècle, le judiciaire américain est en possession de l'instrument qui va lui permettre d'exercer sur le législatif une tutelle énergique de tous les instants. Instrument à quatre cordes : 1^o le « due process of law », conçu comme autorisant les tribunaux à condamner celles des procédures organisées par les statuts, qui ne leur paraissent pas légitimes; 2^o l'interdiction de la « deprivation of liberty », traitée comme un garantie donnée au citoyen, non plus seulement contre les contraintes physiques telles que l'incarcération, mais contre toute entrave au libre exercice de son activité économique; 3^o l'interdiction de la « deprivation of property », comprise comme s'appliquant, non plus

seulement à l'expropriation, mais à toute limitation de la propriété entendue dans son sens le plus compréhensif et englobant même les formes les plus imprécises de la fortune acquise ou en voie de réalisation; 4° la prohibition, par l'article 1^{er}, section 10, § 1^{er} de la Constitution, les lois « impairing the obligation of contracts », interprétée comme destinée à écarter l'ingérence des législateurs dans le jeu des conventions pour en doser et en limiter les effets ».

Règles d'interprétation. — Les Tribunaux américains ont coutume de suivre quelques règles d'interprétation que nous devons rappeler ici.

Première règle. — Le Tribunal doit refuser de considérer la question soulevée par le litige lorsqu'elle apparaît plutôt comme de nature juridique. Cela ne signifie pas que le tribunal refusera de trancher le litige; ce serait un déni de justice, mais il n'acceptera pas l'exception d'inconstitutionnalité soulevée par les plaideurs.

Deuxième règle. — Les tribunaux peuvent déclarer nul et non avenu un acte du législateur qui contredit une disposition précise de la Constitution, mais il faut que la loi soit clairement en opposition avec la Constitution.

Troisième règle. — Les tribunaux en matière constitutionnelle comme en d'autres domaines, doivent, autant que possible, maintenir leur jurisprudence antérieure, ce que les Américains appellent le « stare decisis ». C'est ce que nous appellerions le système des précédents.

Appréciation du système américain. — Certes, le contrôle judiciaire de constitutionnalité des lois, tel qu'il a été appliqué aux Etats-Unis depuis 1883, a été l'objet dans ce pays de vives critiques. L'on a fait remarquer, non sans raison, que

l'on était en présence de constructions juridiques qui constituaient autant de déviations voulues des lois fondamentales de ce pays. C'est ainsi, pour ne citer que les cas les plus typiques : le quatorzième amendement de la Constitution de 1868 et le Sherman Acte ont servi à des fins opposées aux vues mêmes du législateur. Le Sherman Act voté pour combattre les grands trusts est aujourd'hui le frein le plus sérieux que l'on connaisse à la propagande syndicaliste des trade-unions.

Cependant la somme des avantages qu'a procuré le contrôle est de beaucoup supérieure aux inconvénients que nous venons de signaler. Comme on l'a dit, « Les Cours de justice ont dans tous les pays tendance, en effet à n'avancer que très prudemment quelquefois trop prudemment, sur la voie du progrès ».

M. le Professeur LAMBERT qui a fait une enquête personnelle et sur place aux Etats-Unis reconnaît que le conservatisme social des judicatures américaines n'a pas empêché la législation ouvrière de se développer. Aussi, nous partageons entièrement le point de vue des auteurs qui déclarent que ce contrôle judiciaire, régulateur nécessaire du fédéralisme était en tous points indispensable.

Le Président WILSON qui était un constitutionnaliste distingué, a déclaré que le pouvoir constitutionnel des Cours constitue l'ultime sauvegarde, et des droits individuels, et des prérogatives gouvernementales.

Nous nous sommes longuement étendus sur l'exemple de contrôle judiciaire que nous offre les Etats-Unis. Cependant l'on pourrait nous objecter que cet exemple qui pourrait être probant pour une Constitution à forme fédérale ne saurait être offerte comme modèle à un pays unitaire comme le Siam.

Aussi croyons-nous devoir rappeler celui de la Roumanie qui n'a pas une Constitution fédérale, bien au contraire!

Le royaume de Roumanie nous offre un cas type à retenir.

C'est qu'avant la Constitution de 1924, le contrôle de constitutionnalité s'était établi en Roumanie par la seule force des principes et avait été admis jurisprudentiellement au profit de tous les tribunaux.

La jurisprudence de la Cour d'Appel de Bucarest et celle de la Cour de Cassation admettaient que le contrôle de constitutionnalité appartint à tous les tribunaux. Cette solution a été maintenue jusqu'en 1923, date à laquelle intervint la réforme par laquelle l'art. 103 de la Constitution roumaine vint réserver le contrôle de la constitutionnalité à une seule juridiction : le Cour de Cassation.

Cet article est ainsi conçu : « Seule la Cour de Cassation a le droit de statuer, toutes chambres réunies, sur la constitutionnalité des lois et de déclarer inapplicables celles qui sont contraires à la Constitution. Les décrets en la matière, se limitent strictement au cas jugé ».

La question s'était posée à l'occasion des anciennes lois agraires et sur le terrain de l'inconstitutionnalité de l'art. 36 d'une loi agraire du 17 juillet 1921 comme contraire à l'article 19 alinéa 4 de la Constitution.

§ 3. — CONTROLE PAR DES ORGANES SPECIALISES

En face du système judiciaire dont les Etats-Unis sont le type le plus accompli et dans lequel le juge ordinaire a normalement et naturellement le droit de vérifier la Constitutionnalité de la loi avant de l'appliquer, il y a un autre système : le système des juridictions spécialisées. Le juge ordinaire y

est étroitement subordonné au législateur et est exclu du contrôle de constitutionnalité. Ce contrôle est confié à un organe spécial dans sa composition et qui ne peut être appelé à juger de la constitutionnalité que dans des conditions très étroitement déterminées.

Plusieurs constitutions récentes d'Europe ont organisé ce genre de contrôle grâce à des organes spéciaux. C'est ce qu'ont adopté notamment la République fédérale d'Autriche et la République Tchécoslovaque.

Nous commencerons par l'Autriche qui avait déjà connu et pratiqué ce système avant 1914 du temps de la Monarchie Dualiste, et qui, notons-le bien, était alors unitaire. C'est la Constitution du 1^{er} octobre 1920 qui l'a dotée de la Haute Cour constitutionnelle (1) actuelle.

La Haute Cour constitutionnelle d'Autriche statue :

1° Sur la Constitutionnalité des lois;

2° Sur la légalité des règlements.

Mais voyons tout d'abord dans quelles conditions s'exercent ce contrôle et qui a qualité pour le provoquer?

La Haute Cour constitutionnelle n'est pas libre d'entamer spontanément la procédure de contrôle des lois ou des règlements, quand et comme bon lui semble. Son intervention est au contraire liée à des conditions très précises.

Le droit de provoquer le contrôle de la constitutionnalité des lois ou de la légalité des règlements appartient au Gouvernement fédéral, aux gouvernements provinciaux et à la Cour elle-même. Le droit de provoquer le contrôle de la légalité des règlements appartient en outre aux tribunaux.

(1) Cf. EISENMANN. « *La Justice Constitutionnelle et la Haute Cour Constitutionnelle d'Autriche* ». Paris, 1928.

1° Gouvernement fédéral. — Le gouvernement fédéral peut déférer à la Cour les règlements des autorités provinciales et les lois provinciales;

2° Gouvernements provinciaux. — Inversement, les gouvernements provinciaux peuvent attaquer devant la Cour les règlements des autorités fédérales et des lois fédérales;

3° Haute Cour constitutionnelle. — La Cour peut enfin procéder d'office au contrôle de la régularité d'un règlement ou d'une loi, lorsque ce règlement ou cette loi doivent servir de base à l'un de ses propres arrêts et qu'elle a des doutes sur sa constitutionnalité ou sa légalité.

C'est la Cour elle-même qui apprécie librement si le règlement ou la loi forme la base de l'arrêt qu'elle doit rendre et, dans l'affirmative, décide, par voie de simple « résolution » d'interrompre la procédure en cours devant elle jusqu'à conclusion de la procédure de contrôle;

4° Tribunaux. — Lorsqu'un Tribunal, ayant à appliquer un règlement dans un litige pendant devant lui, estime ce règlement illégal, il doit interrompre la procédure en cours et requérir de la Haute Cour constitutionnelle l'annulation dudit règlement (C. F. art. 89, 2° al.) (1).

1° Le contrôle de la constitutionnalité des Lois.

La Haute Cour constitutionnelle doit examiner et n'examiner que la conformité des lois aux règles tant de fond que de forme, tant spéciales que générales, de la Constitution.

Les lois provinciales ordinaires doivent être conformes à la Constitution provinciale — dont le gouvernement fédéral est ainsi institué le garant — ensuite à la Constitution fédé-

(1) V. aux annexes.

rale. Les lois constitutionnelles provinciales doivent d'abord avoir été faites conformément aux règles de procédure constitutionnelle posées par la Constitution de la province, ensuite être conformes à la Constitution fédérale.

Les lois fédérales ordinaires doivent être conformes à la Constitution fédérale; enfin, les lois constitutionnelles fédérales doivent seulement avoir été faites conformément aux règles de procédure posées par cette Constitution.

2° Le contrôle de la légalité des règlements.

La Haute Cour constitutionnelle peut et doit, lorsqu'un règlement lui est déféré, en examiner la légalité formelle et matérielle.

Elle n'étudie pas le détail des conditions auxquelles telle ou telle catégorie de règlements doit satisfaire en vertu des lois spéciales, mais seulement d'indiquer quelques règles générales qui leur sont communes à tous.

La base de tout pouvoir réglementaire se trouve dans l'article 18, 3° al. de la Constitution fédérale, aux termes duquel « toute autorité administrative veut édicter des règlements sur la base des lois, dans les limites de ses attributions ». La Cour a donc à examiner essentiellement la compétence matérielle ou locale de l'autorité dont émane le règlement s'il a une base légale et s'il est conforme à la Loi.

Attributions particulières

La Cour constitutionnelle a d'autres attributions. Elle remplace l'ancienne Cour électorale (Tribunal de contentieux électoral). Elle statue aussi sur les accusations par lesquelles est mise en jeu la responsabilité des organes supérieurs, soit fédéraux, soit locaux, lorsque ceux-ci ont commis des fautes dans l'accomplissement de leurs fonctions. C'est ainsi

que peuvent être mises en accusation devant la Cour constitutionnelle :

1° Le Président fédéral pour violation de la Constitution fédérale;

2° Les membres du Gouvernement fédéral et assimilés (le Président de la Cour des comptes);

3° Les membres des gouvernements de pays et assimilés pour violation de la loi;

4° Les gouverneurs du pays.

La Cour constitutionnelle a son siège à Vienne. Elle comprend : un Président, un Vice-Président, douze membres titulaires et six membres suppléants. Le Président, le vice-Président et la moitié des membres titulaires et suppléants sont élus à vie par le Conseil national et l'autre moitié par le Conseil fédéral. Ce sont donc des nominations politiques.

Les membres du Gouvernement fédéral ou d'un gouvernement de pays ne peuvent pas faire partie de la Cour. Le Président, le vice-Président, huit titulaires et quatre suppléants au moins ne doivent pas appartenir au Conseil national, au Conseil fédéral ou à une Diète.

La Cour est complétée par des rapporteurs. La durée des fonctions de ses membres n'est pas précisée. Les délibérations ne sont valables qu'avec un certain quorum; en principe, huit membres plus le Président.

Que conclure sur l'expérience autrichienne? M. Charles EISENMANN qui a fait une enquête sur place (comme M. le Professeur Charles LAMBERT aux Etats-Unis) sur le contrôle judiciaire, donne une conclusion (1) personnelle ainsi conçue :

(1) EISENMANN, *ap. cit.*, p. 293.

« Le système de la juridiction constitutionnelle unique ne se heurte qu'à une difficulté sérieuse : la question du recrutement des juges. Encore croyons-nous avoir montré qu'il ne faut pas s'hypnotiser sur elle et poser des exigences auxquelles nulle institution humaine n'est en mesure de donner satisfaction d'une façon absolument certaine. Cette difficulté a, du reste, sa contre-partie ; on peut se demander s'il est sage de confier la décision de questions aussi délicates que celles que soulève la justice constitutionnelle au sujet moyen à qui, tout au moins dans les Etats continentaux, feront souvent défaut la largeur de vues et l'indépendance d'esprit nécessaires pour en bien juger. N'est-il pas préférable de la remettre à des hommes plus familiers avec ces grands problèmes? »

Somme toute, c'est le système de la juridiction constitutionnelle, c'est-à-dire de la justice constitutionnelle organisée, qui, grâce à sa netteté et à sa clarté parfaites, paraît bien réunir le maximum d'avantages juridiques.

Est-ce à dire qu'il soit approprié à tous les Etats? Oui, dès le moment que leur Constitution contient un minimum de règles de fond. Mais il en est autrement si elle se borne à des règles de pure forme; en ce cas, le système dit de l'exception d'inconstitutionnalité suffirait amplement.

Nous achèverons avec la Tchéco-Slovaquie l'examen d'un tribunal spécial qui est chargé du contrôle de constitutionnalité. Mais le contrôle de constitutionnalité en Tchéco-Slovaquie est formellement interdit aux tribunaux ordinaires. Le tribunal constitutionnel d'autre part, ne peut être saisi que par des autorités qui sont en très petit nombre. Le résultat c'est qu'il n'existe pas de protection mise au service de tout intéressé contre les abus du pouvoir législatif et que s'il y a bien un contrôle de constitutionnalité, il n'existe que

des moyens de protection indirects contre la violation des droits individuels.

Nous avons cité l'exemple du tribunal constituant Tchéco-Slovaque pour être complet. Mais il ne saurait être pris en considération pour le Siam, pays dans lequel la question se pose tout autrement et auquel nous avons hâte d'arriver.

SECTION IV

Du contrôle de constitutionnalité au Siam

Disons tout d'abord que c'est là une question toute neuve pour notre pays. Nous ne croyons pas qu'il puisse exister aucun précédent sur cette question puisque notre Constitution n'a que quelques mois d'existence.

Nous examinerons donc, en nous basant sur les textes constitutionnels qui ont été promulgués, ce qu'il est possible de réaliser dans l'état actuel des faits.

Tout d'abord une première constatation est à faire, et que nous avons déjà signalée, c'est que notre pays dans lequel existait la confusion des pouvoirs, proclame aujourd'hui la séparation de ces mêmes pouvoirs. Mais cette séparation n'est pas conçue à la manière française.

Nous n'avons aucun texte qui de près ou de loin ressemble aux trois textes célèbres qui sont à la base même de la « conception française », comme dit M. LARNAUDE (1), de la séparation des pouvoirs.

(1) *Revue politique et parlementaire*, (10 Déc. 1925, art. de M. BARTHÉLEMY et 10 février 1926, réponse de M. LARNAUDE).

1° L'art. 10 titre 2 de la loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire; 2° la constitution du 3 septembre 1791, titre 3, chap. 5, art. 3; 3° l'article 127 du code pénal.

La loi de 1790 est ainsi conçue : « les tribunaux ne pourront prendre directement ou indirectement aucune part à l'exercice du pouvoir législatif ni empêcher ou surprendre l'exécution des décrets du corps législatif sanctionnés par la loi à peine de forfaiture ». Le texte de 1791 déclare à son tour que « Les tribunaux ne peuvent ni s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif ni suspendre l'exécution des lois ». Enfin, l'article 127 du Code pénal déclare que « Seront coupables de forfaiture et punis de la dégradation civique les juges, les procureurs généraux, soit leurs substituts, les officiers de police qui se seront immiscés dans l'exercice du pouvoir législatif ».

Le texte de la Constitution Siamoise sur lequel nous fondons le principe d'un contrôle judiciaire de constitutionnalité est l'art. 61 de la Constitution définitive, que nous avons déjà signalé plus haut : « Toute disposition de la loi contraire à la Constitution ou en conflit avec elle *est nulle et non avenue* ».

Rappelons que la Constitution provisoire formulait déjà la même règle dans l'alinéa 2 de l'art. 31 : « Toute mesure contraire aux ordres et réglemens du Parti du Peuple ou aux dispositions de la présente Constitution, devra être considérée comme nulle et non avenue. »

Certes l'alinéa I de ce même art. 31 contenait une disposition assez surprenante dans un pays ayant adopté la monarchie constitutionnelle, car il disposait : « que les divers ministres sont responsables pour tout ce qui les concerne devant le Comité du Parti du Peuple. »

Nous nous sommes déjà expliqué sur ce point. Nous avons

montré que le Comité du Parti du Peuple constituait en réalité tout l'exécutif dans la Constitution provisoire, c'est à lui qu'appartient certaines prérogatives qui sont propres au Roi dans toutes les monarchies constitutionnelles. Avec la Constitution définitive du 10 décembre 1932, les choses sont revenues à l'état normal. Donc, ce confusionnisme relatif dans l'exécutif a disparu. Le conseil d'Etat actuel, celui de 1932, laisse au Monarque le soin de régner et c'est lui qui gouverne réellement, mais au nom du Roi comme c'est la règle du régime parlementaire.

Ce rappel que nous avons pourtant fait de l'art. 31 alinéa 2 de notre première loi constitutionnelle du 27 juin 1932 avait pourtant sa valeur.

Dans un pays traditionnellement monarchique et d'une monarchie absolue, il n'était pas mauvais, ce nous semble de montrer que nos deux lois constitutionnelles, quoique conçues l'une et l'autre dans un esprit quelque peu différent, avaient pourtant toutes les deux la même conception de la valeur d'une loi qui porterait atteinte aux principes formulés par la Constitution.

Une seconde remarque non moins importante est encore à faire; nous n'avons pas au Siam de juridiction administrative distincte et séparée de la juridiction ordinaire. Bien plus, les Cours Internationales dont nous avons expliqué le but et le fonctionnement dans la partie de notre travail consacré au pouvoir judiciaire, relève de notre Cour de Cassation.

L'unité de jurisprudence est donc réalisée au Siam de la façon la plus parfaite.

De ce côté point de difficulté, nous sommes en présence d'un pouvoir judiciaire ordinaire ayant la plénitude de juri-

diction dans tous les domaines. S'il en était besoin, ce que nous ne croyons pas, nous pourrions encore rappeler l'art. 60 du chap. 5, consacré aux tribunaux dans la Constitution définitive : « Les juges sont indépendants quand ils conduisent des procédures et rendent des jugements suivant la loi ».

Ainsi donc, nous constatons la parfaite cohésion du pouvoir judiciaire en même temps que sa complète indépendance. D'autre part, aucune *défense* n'est faite au juge de se préoccuper de la non conformité des lois qu'il doit appliquer avec la Constitution à laquelle tout le monde doit être soumis.

Telles sont les données du problème. Les choses étant ainsi, à quoi rimerait donc la nullité proclamée par le pouvoir Constituant de toutes les lois contraires à la Constitution ainsi que le décide l'art. 61. Cet article est bien net, il vise non seulement les lois qui sont directement « contraires » à la Constitution mais même celles qui sont « en conflit avec elle ».

Avec ce texte (art. 61) nous sommes sur le terrain familier aux juges, celui des conflits de lois. C'est la thèse du « Fédéraliste » américain, c'est celle des tribunaux roumains que nous pensons voir adopter par le juge Siamois. En effet, en cas de conflit entre les lois ordinaires, le juge doit en appliquer une seule : la loi postérieure en date. En cas de conflit entre les lois ordinaires et les lois constitutionnelles, le juge doit en écarter une des deux. Ce ne peut être que la loi ordinaire. Tout cela découle du principe de la séparation des pouvoirs et des pouvoirs du juge.

La Cour de Bucarest et la Cour de Cassation Roumaine, dans une espèce célèbre, l'affaire des lois agraires, ont décidé que le contrôle de constitutionnalité sous une constitution rigide joue d'office de lui-même, dès l'instant où il n'existe pas de dispositions en sens contraire. C'est là une

idée très importante et qui a été mise en lumière dans la consultation que M. le Doyen BERTHÉLÉMY a donné dans cette affaire.

La Cour de Bucarest a eu raison d'insister sur cet argument : en l'absence d'une prohibition spéciale, le contrôle de constitutionnalité au profit du pouvoir judiciaire découle de l'existence d'une constitution rigide, donc limitative et de l'idée de séparation des pouvoirs avec son corrolaire : l'indépendance du juge et de l'idée d'égalité du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire, tous deux subordonnés au peuple, au souverain. C'est le fondement qui est admis par toutes les constitutions limitatives et c'est le postulat sur lequel elles reposent.

Le juge en agissant de la sorte remplit simplement la mission dont il est chargé. N'est-il pas tenu de faire respecter et exécuter la loi ; la Constitution n'est-elle pas une loi, la première, et supérieure à toutes les lois ? Le juge, en refusant l'application d'une loi inconstitutionnelle n'agit-il pas dans son domaine ? N'exerce-t-il pas ce pouvoir en rejetant un règlement contraire à la loi ? Faut-il voir dans ce contrôle une suprématie, un empiètement sur le droit du législateur ? En fait, il ne peut pas y avoir de suprématie ni d'empiètement.

Le juge ne statue jamais sans avoir été sollicité par un particulier ; il examine si l'autorité dont émane la décision attaquée a agi dans les limites de sa compétence ou si la disposition dont l'application est demandée se heurte à une règle impérative. Il ne légifère point et ses décisions n'ont pas une portée générale.

En réalité, une loi inconstitutionnelle n'est pas une loi. Elle émane d'une autorité incompétente ; une autorité qui a dépassé les limites de ses attributions. Un mandataire n'est-il

pas obligé de suivre les instructions qui lui ont été tracées dans son mandat ? S'il le dépasse, ses actes ne sont-ils pas annulés ? De même, le pouvoir législatif représente toute la nation, ses actes sont fixés par la Constitution, il s'est engagé à la suivre, à la respecter. Le serment prêté par chaque représentant du peuple, au commencement de la session, n'en est-il pas la garantie ?

Le pouvoir législatif en contrôlant le Gouvernement n'empiète pas sur le pouvoir exécutif. Il exerce un pouvoir défini par la Constitution. Le pouvoir judiciaire à son tour ne fait que faire respecter cette loi supérieure qu'est la loi constitutionnelle. Ils travaillent l'un et l'autre pour l'intérêt de l'individu et du même coup dans l'intérêt général qui est celui de toute la nation.

CONCLUSION

Arrivé au terme de ce travail, après avoir montré ce qu'est l'instrument forgé dans les conditions que l'on sait, il nous reste à conclure tant sur la valeur technique propre de la Constitution Siamoise que sur ses possibilités de bon rendement.

Nous avons constaté que cette constitution s'apparente par sa forme comme par certains côtés, notamment par le système d'une Chambre unique, aux premières Constitutions françaises de la Révolution.

Nous nous sommes expliqué sur le système de la Chambre unique dont nous ne sommes pas partisan et nous en avons fait connaître les raisons.

Mais notre constitution ne réunit par moins tous les traits essentiels des monarchies constitutionnelles modernes avec l'inviolabilité du souverain, ce qui se traduit par son irresponsabilité la plus complète et enfin, le contrôle politique de tous les actes du gouvernement par les représentants du peuple.

Comme nous l'avons montré, notre constitution se présente comme une constitution d'organisation et aussi de limitation quoique à un degré moins marqué.

A nos yeux, c'est là son plus grand mérite, car que vaut une constitution qui proclame l'existence et la garantie des droits individuels, quand il n'est prévu aucun organe sanctionnateur destiné à protéger efficacement la liberté des citoyens.

Nous avons établi que notre constitution nous donnait la possibilité de voir fonctionner un contrôle de Constitutionnalité des lois comme il s'en trouve dans beaucoup de pays étrangers, notamment aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord, dont la Constitution est bien plus que centenaire.

Les constitutions les plus récentes nous ont offert aussi des types de contrôle de Constitutionnalité très divers dans l'étude desquels nous n'avons pu entrer autant que nous l'aurions désiré.

Néanmoins, nous pensons qu'au Siam où ne fonctionne pas comme en France le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire, ce contrôle pourrait être exercé aisément par les tribunaux, avec au sommet de la hiérarchie, la Cour Suprême Siamoise, ou San Dica. Cette cour assure déjà l'unité complète de jurisprudence, puisque c'est devant elle que sont portés les recours formés contre les décisions rendues par les Cours Internationales (derniers vestiges de l'exterritorialité juridictionnelle). Elle pourrait aisément assumer en dernier ressort un contrôle judiciaire de Constitutionnalité. Cette institution parachèverait l'œuvre commencée sous d'aussi heureux auspices, par l'accord intervenu entre le Roi et le Comité du Parti du Peuple par la promulgation de la Constitution provisoire du 27 juin 1932 et enfin consolidée par l'établissement d'une constitution définitive. Celle-ci est le fruit même de la collaboration du Roi et de l'Assemblée des Représentants du Peuple. Cette charte

nouvelle de notre pays ne saurait être placée sous meilleur égide que celle de la justice dont elle proclame la complète séparation du pouvoir exécutif comme du pouvoir législatif.

Le Président de la thèse :

Gilbert GIDEL

Vu : Le Doyen :

H. BERTHÉLÉMY.

Vu et permis d'imprimer,

Le Recteur de l'Académie de Paris :

S. CHARLÉTY.

ANNEXES

ANNEXE I

THE CONSTITUTION ACT FOR THE TEMPORARY ADMINISTRATION OF SIAM

B. E. 2475

PART I

In general

Clause I. — The highest power of the country belongs to the entire people.

Clause 2. — The following individuals and parties of individuals are authorized to exercise of the power on behalf of the people in accordance with what is set forth in the following constitution, namely :

- 1) the Monarch,
- 2) the People's Senate,
- 3) the Committee of the people's Party,
- 4) the Law Courts.

La version anglaise a un caractère officiel, c'est pourquoi nous avons cru devoir la publier plutôt qu'une traduction française.

PART II

The Monarch

Clause 3. — The king is the highest personality of the country : acts finding of the Law Courts or other decisions to be specially specified by law must be effected in the name of the Monarch.

Clause 4. — The Monarch of the country is His Majesty King Prajadhipok. The succession shall be in accordance with the Kot Monthien Ban of B. E. 2467 and also to be based on the opinion of the People's Senate.

Clause 5. — Whenever the monarch of necessity is not able to carry out his duties temporarily, or is away from the capital, the right is to be exercised by the committee of the People's Party.

Clause 6. — The monarch cannot be prosecuted for a criminal offence in the Law Courts. It is up to the Senate of the People to decide such a matter.

Clause 7. — Any action of the monarch in order to be lawful must be approved and duly signed by one or other of the People's Party Committee, with the consent of the entire Committee. Otherwise it will be null and void.

PART III

The People's Senate

Section I. — Dealing with Powers and Duties

Clause 8. — The People's Senate has a right to issue

all acts, and when such acts are proclaimed to be enforced by the monarch they come into effect.

If the monarch has not proclaimed such an act within seven days from the time it has been received from the Senate on the ground that he does not wish to apply his autograph thereto he has a right to return such an act to the Senate for its consideration once more. If the Senate still persists in its original idea and the monarch does not agree thereto, the Senate has the power to promulgate such an act as law.

Clause 9. — The People's Senate has the power to control the affairs of the country and reserves the right to jointly withdraw the members of the People's Party committee or any Government officials.

Section II. — Representatives of the People

Clause 10. — Members of the Senate of the People must adhere to the following periods :

Period 1. — From the date this constitution comes into force until the time when members of the second period shall receive seats, the People's Party shall have the military controllers exercising power on behalf of the People temporarily, the member to be seventy members in this Senate.

Period 2. — Within a period of six months or until the time when affairs of the country are properly in order there should be two classes of members of the Senate sitting in conjunction namely : class 1. — A representative to be appointed by the people for each changvad any changvad having more than 100.000 members is entitled to appoint an additional representative for every 100.000 or fraction

there of (such fraction being more than half). **Class 2.** — Those that have been members of the Senate in the 1st period shall have equal representation in the new Senate with members of Class 1. If there are more members than required in Class 2 a vote shall be taken as to who shall be members of Senate; and if the members is less, those remaining may appoint other individuals to replace them until the number is complete.

Period 3. — When more than half of the people throughout the kingdom pass their preliminary examination in education, and within a period not exceeding ten years from the date that this constitution comes into force, the members of the Senate of the People must be simply those appointed by the People themselves. The Class 2 members will no longer be a part of the Senate.

Clause 11. — Qualification of aspirants to be representative of Class I, namely :

1° Those who have succeeded in passing the examination on politics according to the syllabus of the Senate.

2° Having attained an age of twenty full years.

3° Not incapacitated or quasi-incapacited by law.

4° Not affected by a judgment of the law courts with drawing his right to be noted for.

5° Must be individuals of Siamese nationality by law.

6° Those who apply to be appointed representatives of Class 1 in Period 2 must first receive the recommendation of members of Period 1 so that there should be no doubt as their behaviour.

Clause 12. — The appointment of members of Class 1 and Class 2 to be carried out thus :

1° The inhabitants of a village shall appoint their representative to vote for the representative of a district.

2° The representative of the villages select a representative for a district.

3° Representatives of districts then select members of the Senate representing the people.

The electing of members of Period 3 will be in accordance with the law to be promulgated later.

Clause 13. — The representatives of Class 1 may occupy their offices for four years at a time counting from the date of their appointment. But when period 3 is reached although the representatives of period 2 may not have held office from four years still they have to retire from the date of the entry into office of representatives of period 3.

If a vacancy occurs in the ranks of the representatives by any causes other than by rotation, the members are to appoint others to replace the same, but the new representative may only occupy office up to the time that the retired representative is entitled to.

Clause 14. — The people without distinction of sex are entitled to vote in appointing representatives for villages when they have the qualifications set out in Clause 11.

Clause 15. — On the appointment of any representatives by popular vote, if the votes are equal in number then a second vote shall be taken; and if the same happens again, an arbitrator shall be appointed by those concerned to decide.

Clause 16. — Apart from the completion of his full period of service, any representative must cease functioning when he lacks any of the qualifications as set out in Clause 11,

or when he dies, or when he is dismissed from the office by a finding of the Senate of misbehaviour.

Clause 17. — When a criminal action is preferred against any member of the People's Senate, the court must first receive the sanction of the Senate before such a case may be filed.

Section III. — Dealing with Meetings.

Clause 18. — The members are to elect one of their number to be President of the Senate to carry out the work of the Senate, and there should be a vice-President to act for him in case he should be absent.

Clause 19. — Whenever the President is absent, or cannot attend the vice-President is appointed to look after the orderliness of the Senate and see to it that deliberations of that body are carried out according to regulations.

Clause 20. — If both the President and vice-President are absent from a meeting then the members may appoint some one to preside temporarily.

Clause 21. — For ordinary meetings the duty of arranging dates rests with the Senate.

An extraordinary meeting may be held when not less than fifteen members make application, or the Committee of the People's Party have asked for the same to be held. The fixing of the date for an extraordinary meeting is to be made by the President or his representative.

Clause 22. — At all meetings no less than half the total number of members should attend, when the same will be considered to be a quorum.

Clause 23. — The majority of votes count in all matters brought up for discussion, each member being entitled to

one vote. When the votes are equal in number, the President may give a casting vote.

Clause 24. — No member shall be held responsible for any statement or suggestion made by him at a meeting and no one is entitled to prosecute him on that account.

Clause 25. — In all meetings the President must direct a record of the meetings to be kept, and the same must be duly signed and amended by the members, to be later on signed by the President as well.

Clause 26. — The Senate has the power to appoint sub-committees to carry out any activity whatsoever or to investigate, consider or frame a report on any given subject to be submitted so a meeting for discussion and approval once more. If the Senate has not appointed a chairman, then members of the sub-committed may appoint one of their own.

The sub-committees exercise the right to invite any individuals whatsoever to give an opinion, and both the sub-committee and individuals invited have the right to express their opinions as per Clause 24.

On the meeting of a sub-committee no less than three of them should attend. But should only three compose a sub-committee then if only two of them turn up the number is considered to be in order.

Clause 27. — The Senate has the power to enact regulations in regard to their deliberations in order to proceed in accordance with the constitution. (In the beginning, it will follow the rules and regulations of the Privy Council which do not conflict with this constitution).

PART. IV

The Committee of the People's Party

Section I. — Dealing with powers and duties

Clause 28. — The People's Party Committee have the right and the duty of acting in accordance with the wishes of the Senate.

Clause 29. — If any emergency arises and the committee cannot call a meeting of the People's Senate in time and the People's Party Committee think it reasonable to issue a law in keeping with such emergency it can do so, but it must hasten to submit such law to be approved by the Senate.

Clause 30. — The People's Party Committee have the right to forgive or pardon but must first apply for the Monarch's permission.

Clause 31. — The various Ministers are held responsible to the People's Party Committee in all matters.

Any action which is contrary to an order or regulation of the People's Party or brought about contrary to the provisions of this constitution is to be considered null and void.

*Section II. — The People's Party Committee
and the Permanent Authorities*

Clause 32. — The People's party Committee is composed of one president and fourteen members of the committee, being fifteen in all.

Clause 33. — The Senate is to appoint a member of the Senate to become president and the president is to appoint fourteen other members of the Senate to act as the Commi-

tee. Such election when approved by the Senate are in order, and when the Senate find that the Committee does not carry out the Gouvernement policy of the Senate, it is empowered to dismiss the Committee and elect a new one.

Clause 34. — If any member of the Committee lacks the qualifications as per Cause II, or dies, the Senate is to appoint his successor.

When the Senate has appointed a Committee and has itself expired at the time limit, the members of Committee also automatically cease to function.

Clause 35. — The appointment or dismissal of Ministers should be by the power of the Monarch. This monarchical power may be effected by the recommendation of the People's Party Committee.

Clause 36. — The political negotiations with foreign countries are to be carried out by the People's Party Committee which is empowered to appoint the country's representatives.

Any progress in the said negotiations must be submitted to the Monarch by the People's Party Committee.

The power of ratification of treaties rests with the Monarch but he may exercise this power according to the recommendation of the People's Party Committee.

Clause 37. — The declaration of war also rests with the Monarch but he may exercise his power according to the recommendation of the People's Party Committee.

Section III. — Meetings

Clause 38. — The regulations covering the meetings of the People's Party Committee are to follow part 3.

PART. V

Courts of Law

Clause 39. — The suppression of questions at issue in the Courts is to be carried out according to existing laws.

Proclaimed on the 27 th. day of June. B. E. 2475 and to be enforced forthwith.

(M.R.) PRAJADHIPOK.

ANNEXE II

CONSTITUTION OF SIAM

The Official Translation Issued

General Provisions

Section I. — The Kingdom of Siam is one and indivisible. The Siamese people of whatever race or religion are all equally entitled to the protection of this Constitution.

Section 2. — The sovereign power emanates from the Siamese nation. The King, who is the Head of the nation, exercises it in conformity with the provisions of this Constitution.

CHAPTER I

The King

Section 3. — The person of the King is sacred and inviolable.

Section 4. — The King shall profess the Buddhist Faith and is the Upholder of Religion.

Section 5. — The King is the Head of the Siamese Forces.

Section 6. — The King exercises the legislative power by

and with the advice and consent of the Assembly of the People's Representatives.

Section 7. — The King exercises the executive power through the State Council.

Section 8. — The King exercises the judicial power through the Courts duly established by law.

Section 9. — Subject to the approval of the Assembly of the People's Representatives, succession to the Throne shall be in accordance with the Law on Succession B. E. 2467.

Section 10. — If the King intends to be absent from the Kingdom or for any reason whatever should be unable to carry out His functions, He shall appoint a Regent or a Council of Regency with the approval of the Assembly of the People's Representatives. If the King does not make such appointment, or is unable to do so, the Assembly shall itself proceed to make the appointment. Pending the appointment of a Regent or a Council of Regency by the Assembly the State Council shall temporarily perform the duties of the Regent.

Section II. — Members of the Royal Family from the rank of Mom Chao upwards, whether so born or created, are above politics.

CHAPTER II

Rights and Duties of the Siamese

Section 12. — Subject to the provisions of this Constitution, all persons are equal before the law. Titles acquired by birth, by bestowal or in any other way do not confer any privilege whatever.

Section 13. — Every person is entirely free to profess any

religion or creed and to exercise the form of worship in accordance with his own belief, provided that it is not contrary to the duties of a national or to public order or public moral.

Section 14. — Subject to the provisions of the law, every person enjoys full liberty of the person, abode, property, speech, writing, publication, education, public meeting, association or vocation.

Section 15. — It is duty of every person to respect the law, to defend the country and to assist the Government by the payment of taxes and in other ways, under the conditions and in the manner prescribed by law.

CHAPTER III

The Assembly of the People's Representatives

Section 16. — The Assembly of the People's Representatives shall be composed of members who are elected by the people.

Section 17. — The qualification of the electors and of the candidates for election, the mode of election and the number of members of the Assembly of the People's Representatives shall be in accordance with the provisions of the electoral law.

Section 18. — Members of the Assembly of the People's Representatives shall be elected for a period of four years. If a vacancy occurs among the members otherwise than by the expiration of the prescribed period, a new member shall be elected to fill the vacancy; but he shall hold office only for the remainder of the unexpired period.

Section 19. — Members of the Assembly of the People's

Representatives must, before assumption of office, **made solemn declaration** in the Assembly that they will uphold and observe this Constitution.

Section 20. — Members of the Assembly of the People's Representatives are representatives of the whole Siamese nation and not merely representatives of those who elected them.

They must perform their duties in accordance with the honest dictates of their conscience and are not bound by any imperative mandate.

Section 21. — Membership of the Assembly of the People's Representatives comes to and end :

(1) by expiration of the prescribed period or by dissolution of the Assembly.

(2) by death.

(3) by resignation.

(4) by loss of any of the qualifications of the candidate for election in accordance with the electoral law.

(5) by dismissal from office pronounced by the Assembly whenever the Assembly considers that the conduct of the member concerned is likely to be detrimental to its interests. Such a resolution requires a majority of two thirds of the members present.

Section 22. — The King will appoint such members of the Assembly of the People's Representatives as may be selected by the Assembly to be the President and Vice-Presidents of the Assembly.

Section 23. — It shall be the duty of the President of the Assembly of the People's Representatives to conduct the proceedings of the Assembly in accordance with the rules of procedure. The Vice-President shall act in the place of the President when the President is absent or unable to perform his duty.

Section 24. — If both the President and the Vice-President or Vice-Presidents are absent from a meeting of the Assembly, the members present shall elect among themselves a temporary chairman to preside over that meeting.

Section 25. — At every meeting of the Assembly of the People's Representatives, the presence of one-third of the total number of its members shall constitute a quorum.

Section 26. — Unless otherwise specially provided in this Constitution all questions in the Assembly of the People's Representatives shall be decided by majority vote.

Each member shall have one vote. In case of a tie, the presiding officer of the meeting shall have a casting vote.

Section 27. — In the meeting of the Assembly of the People's Representatives words uttered by members whether in making a statement of fact or in expressing an opinion or in explaining a vote are absolutely privileged. No legal proceedings whatever can be taken against them.

This privilege extends to the printing and publication of the minutes of the meeting by authority of the Assembly and also to statements of fact and opinions expressed in the Assembly by persons invited by the Assembly to do so.

Section 28. — The Assembly of the People's Representatives shall hold one or more regular sessions in each year in accordance with the decision that will be taken. The first regular session must be called not later than 90 days after the election. The date of the regular sessions shall be fixed by the Assembly.

Section 29. — A regular session of the Assembly of the People's Representatives shall last 90 days, but its duration may be prolonged by the King.

The King may, during the period 90 days, prorogue the session.

Section 30. — The King convokes the Assembly of the People's Representatives for its regular session, and opens and closes it.

The King may open the session in person or command the Heir to the Throne, if he is of age, or the President of the State Council to perform the ceremony in his place.

Section 31. — Whenever the interests of the State so require, the King may call an extra-ordinary session of the Assembly.

Section 32. — Members of the Assembly of the People's Representatives of not less than one-third of their total number may, whenever they deem it necessary in the interests of the State, submit a joint application to the President of the Assembly requesting him to petition the King to summon an extraordinary meeting of the Assembly. In such case the President of the Assembly shall so petition the King and countersign the Royal Command.

Section 33. — During the session of the Assembly of the People's Representatives, when a criminal action is brought against any one of its members, the Court must obtain the prior permission of the Assembly before the case can be tried. The proceedings of the Court must not interfere with the liberty of the Member concerned to attend the meetings of the Assembly.

However, the proceedings of the Court prior to the plea of membership remain valid.

Section 34. — During the session of Assembly, none of its members shall be arrested or summoned for detention except when arrested while in the act of committing an offence in which case the matter must be reported without delay to the President of the Assembly. The President may order the release of the prisoner.

Section 35. — It is the King's prerogative to dissolve the Assembly of the People's Representatives in order that new elections may be held.

The Decree for such dissolution shall provide for the new elections to be held within a period of 90 days.

Section 36. — All laws can be promulgated only by and with the advice and consent of the Assembly of the People's Representatives.

Section 37. — The annual budget of the State must be made in the form of a law. If the budget is not passed in time for the new year the Government may carry on temporarily with the budget of the preceding year.

Section 38. — After a bill has been passed by the Assembly of the People's Representatives, the President of the State Council shall submit it to the King for signature, and it shall come into force after its publication in the Government Gazette.

Section 39. — If the King disapproves of the bill, the Assembly shall after the lapse of one month from the date when the bill was submitted to the King by the President of the State Council and irrespective of whether or not the bill was returned to the Assembly within the stated period, reconsider the bill by secret voting taken by roll call. If the assembly re-affirms the bill, it shall one more be submitted to the King. If the King fails to append His signature to it within 15 days it may forthwith be promulgated and published as law.

Section 40. — The Assembly of the People's Representatives has the power of control over the affairs of the State.

At a meeting of the Assembly every member of the Assembly has the right to interpellate the State Councillors on all matters within the scope of their duties. But the State Coun-

cillors may refuse to reply if they are of opinion that the matter should not yet be made public, for reasons of public safety or of vital interest of the State.

Section 41. — The Assembly of the People's Representatives reserves the right to pass a vote of non-confidence in the State Councillors either individually or collectively.

Such a motion shall not however be put to the vote on the day on which it is discussed.

Section 42. — The meetings of the Assembly of the People's Representatives are public in accordance with the Rules of Procedure of the Assembly. But secret meetings may be held upon the request of the State Council or of not less than 15 members

Section 43. — The Assembly of the People's Representatives has power to appoint an ordinary commission composed of its members or a special commission composed of members and non-members of the Assembly for the purpose of dealing with or enquiring into any matter within the scope of the work of the Assembly and then submitting their report to the Assembly. Such commissions are empowered to summon any person to explain or give his opinion on the matter being dealt with or enquired into.

The privilege of the Assembly as provided in Section 27 of this Constitution also extends to the persons who perform their duty in conformity with the provisions of this Section.

Section 44. — At the meetings of a commission referred to in section 43, the presence of one-half of the total number of its members shall constitute a quorum.

Section 45. — The Assembly of the People's Representatives is empowered to establish rules concerning the conduct of its meetings and deliberations in pursuance of the provisions of this Constitution.

CHAPTER IV

The State Council

Section 46. — The King appoints a State Council, composed of one President and from 14 to 24 other State Councillors.

The appointment of the President of the State Council shall be countersigned by the President of the Assembly.

The State Council is charged with the duty of conducting the government of the State.

Section 47. — The President and 14 other State Councillors shall be selected from among the members of the Assembly of the Peoples Representatives. The remaining State Councillors may be selected from among persons who possess special knowledge or experience.

These persons need not be members of the Assembly, but they must be persons who are capable of holding a political position.

Section 48. — State Councillors who are not members of the Assembly of the People's Representatives may attend and express their opinion in the meeting of the Assembly, but they have no right to vote.

The privilege referred to in Section 27 shall apply *mutatis mutandis*.

Section 49. — The appointment of a member of the Assembly of the People's Representatives as State Councillor does not oblige him to resign his membership of the Assembly.

Section 50. — The State Council must possess the confidence of the Assembly of the People's Representatives in conducting the government of the State.

A State Councillor who has been appointed to take charge of any Department of State shall be constitutionally responsible to the Assembly of the People's Representatives for acts performed in the exercise of his functions. But every State Councillor, whether or not he has been appointed to take charge of any Département of State, shall be collectively responsible for the general policy of the Government.

Section 51. — The State Council shall resign as a body when the Assembly of the People's Representatives has passed a vote of want of confidence in the Council or when the Assembly which gave it a vote of confidence has ceased to exist. In both cases, the retiring State Council shall remain in office till the newly appointed Council assumes its functions.

Apart from this, membership of the State Council comes to an end individually :

- 1) by death.
- 2) by resignation.
- 3) by loss of the qualifications prescribed in Section 24.
- 4) by a vote of want of confidence passed by the Assembly.

Section 52. — In case of emergency when a meeting of the Assembly of the People's, Representatives cannot be summoned in time, the King may issue emergency decrees which shall provisionally have the force of law.

Such decrees shall be submitted to the Assembly at its next meeting for its approval. If the Assembly gives its approval, they shall forthwith become laws, otherwise they shall cease to have force. But such a decision of the Assembly shall not affect the validity of any act done during the period the emergency decrees were in force.

The approval or disapproval of the Assembly shall be signified in the form of a law.

Section 53. — The King proclaims Martial Law under the

conditions and in the manner prescribed by the Martial Law Act.

Section 54. — It is the King's prerogative to declare war, make peace and conclude treaties with foreign States.

A declaration of war will only be made when it is not contrary to the provisions of the Covenant of the League of Nations.

Treaties which provide for a change in the territories of Siam or which require the promulgation of a law to enforce their provisions must receive the approval of the Assembly of the People's Representatives.

Section 55. — It is King's prerogative to grant pardon.

Section 56. — The King may issue Royal Decrees not conflicting with the law.

Section 57. — Subject to the provisions of Sections 32 and 46, every law, Royal Rescript and Royal Command relating to the affairs of the State shall be countersigned by a member of the State Council who, shall thereby assume the responsibility.

CHAPTER V

The Courts

Section 58. — The judicial power shall be exercised by the Courts according to law in the name of the King.

Section 59. — All courts can be established only by means of a law.

Section 60. — Judges are independent in holding trials and giving judgments according to law.

CHAPTER VI

Finals Provisions

Section 61. — The provisions of any law which are contrary to or in conflict with this Constitution are null and void.

Section 62. — Absolute right to interpret this Constitution is vested in the Assembly of the People's Representatives.

Section 63. — This Constitution can be amended only under the following conditions :

1) A motion for an amendment can only be made either by the State Council or by members of the Assembly of the People's Representatives collectively of not less than $\frac{1}{4}$ of their total number.

2) When a motion has once been passed, it should be left in abeyance for a period of one month. On the expiration of this period the motion shall again be submitted of this period the motion shall again be submitted to the Assembly.

3) Voting shall be by roll call, and the number of votes in favour of the amendment must not be less than $\frac{3}{4}$ of the total number of members of the Assembly.

When the voting on both occasions has been made in the manner above described, the matter shall be proceeded with in conformity with Sections 38 and 39.

CHAPTER VII

The Operation of the Constitution and Transitory Provisions

Section 64. — Subject to the provisions of this Chapter, this Constitution shall come into force from the date of its publication.

Section 65. — Until the time when the people who are entitled to vote for the candidates of the Assembly of the People's Representatives under this Constitution shall have passed their examination in primary education in excess of half of their total number, and at the latest not more than ten years from the date on which the Provisional Constitution of Siam B. E. 2475 came into force, the Assembly of the People's Representatives shall be composed of two categories of members of equal number.

1) Members of the 1st Category are those who are elected by the people under the conditions laid down in Sections 16 and 17.

2) Members of the 2nd category are those who are appointed by the King in accordance with the Law on the Election of Members of the Assembly of the People's Representatives during the period when the Transitory Provisions of the Constitution of Siam B. E. 2475 are in force.

Section 66. — If during the period referred to in Section 65, there should be a dissolution of the Assembly of the People's Representatives in accordance with the provisions of Section 35, such dissolution shall apply only to the members of the 1st category.

Section 67. — Subject to the provisions of Section 21 (2),

(3), (4); (5), members of the 2nd category shall retain their seats throughout the period prescribed in Section 65, but they may not meet as an Assembly when the latter is dissolved under Section 35.

Section 68. — From the date when this Constitution comes into force till the time when members as provided in Section 65 shall have assumed their functions, the Assembly of the People's Representatives shall still be composed of the seventy members, who were nominated under the Provisional Constitution of Siam B. E., 2475.

ANNEXE III

THE ELECTORAL LAW

An Official Translation

By the King's Most Excellent Majesty :

Whereas by a resolution of the Assembly of the People's Representatives it is deemed expedient to prescribe rules for the election of Members of the Assembly in accordance with the Constitution.

It is hereby enacted, by and with the advice and consent of the Assembly of the People's Representatives, as follow :

Section I. — This law shall be called the « Law on the Election of Members of the Assembly of the People's Representatives during the period when the Transitory Provisions of the Constitution of Siam B. E. 2475 are in force », and shall be called by a short title « The Electoral Law B. E. 2475 ».

Section 2. — It shall come into force on and from the day of its publication in the Government Gazette.

PART. I

Members of the Assembly of the First Category

Chapter I. — General Provisions

Section 3. — The election of Members of the Assembly of the People's Representatives shall be carried out in the following manner :

1) The people who are entitled to vote in a tambol elect one Representative of the Tambol for each tambol.

2) The Representatives of the Tambol in a changvad elect one Representative of the People each changvad. If the population of any changvad exceeds 100.000 in number, and additional Representative of the People shall be elected for every 100.000 inhabitants or fraction thereof provided such fraction is equal to or more than one half.

Section 4. — A person who is entitled to vote for a Representative of the Tambol must possess the following qualifications :

1) He must be of Siamese nationality in accordance with the law ; but.

a) if his father is a foreigner, irrespective of whether the father and mother are legally married or not, he must have studied the Siamese language till he has obtained a certificate for Matayom 3, or must have completed his service under the Military Conscription Law or have been in the permanent service of the Government from the position of a salaried clerk upwards for a period of not less than 5 years.

b) if he is a naturalized Siamese subject, he must possess one of the qualifications prescribed in (a) or must have re-

sided in the Kingdom of Siam continuously for a period of not less than 10 years from the date of his naturalization.

2) He must have completed 20 years of age.

3) He must not be a person of unsound mind or mental infirmity.

4) He must not be detained in custody by a warrant of the Court at the time of election.

5) He must not be a Buddhist priest or novice or any one in holy orders of any kind at the time of election.

6) He must not be deprived of his right to vote by the Court.

Section 5. — Apart from the qualifications mentioned in Section 4, Sub-sections (1), (3), (4), (5), (6), a candidate at the election of the Representatives of the Tambol or of the Representatives of the People must also.

1) have completed 23 years of age.

2) not be a person of habitual prodigality, or a drug addict.

3) possess such standard of knowledge as will be prescribed by a Royal Decree.

4) not be a person whose position places him above politics in accordance with Section II of the Constitution.

Section 6. — A person who is entitled to vote for a Representative of the Tambol shall vote for such Representative in the Tambol in whose census records his name appears.

Section 7. — A candidate at the election of the Representative of the Tambol must have his domicile or residence, or immovable property, or must be a person who was born, in the Tambol in which he offers himself for election.

Section 8. — A candidate at the election of the Represen-

tatives of the People must have his domicile or residence, or immovable property, or must be a person who was born, in the changvad in which he offers himself for election.

A salaried government official cannot offer himself as a candidate at the election of the Representatives of the People in the changvad in which he is stationed. If he is elected a Representative of the People for any other changvad, he must resign from his official position. But he shall be entitled to receive a pension or gratuity in accordance with Section 6 of the Civil Servant's gratuity and Pension Act. B. E. 2471 or Section 6 of the Military Gratuity and Pension Act B. E. 2471. If he is a military or naval officer, he may in accordance with the regulations for such officers be granted an annuity instead of gratuity or pension.

If he ceases to be a member of the Assembly without being guilty of any offence and desires to re-enter the Service in a position of the same standing as his former position he shall be eligible for office in his former Département before any other person.

Section 9. — A person can offer himself as a candidate at the election of the Representatives of the Tambol or of the Representatives of the People for one tambol or one changvad only.

Chapter II. — Election of representatives of the tambol

Section 10. — Upon the promulgation of a Decree for the election of the Representatives of the Tambol, the Kromakar Amphur shall prepare, from the records of the census, a list of the persons who are entitled to vote in that tambol.

Section 11. — Within a period of not less than 30 days before the date of election of the Representatives of the

Tambol, the Kromakar Amphur shall have the list of voters kept at a public place in that tambol, where the general public may inspect it free of charge. This list shall also be posted at the place where the poll is to take place.

Any person whose name does not appear in the list and who is of opinion that he should be recorded as a voter may, within ten days from the date of publication of the list, submit to the Kromakar Amphur a petition in writing to have his name included in the list, together with any indications or documents in support of his application.

If the Kromakar Amphur are of opinion that the applicant's name should be added to the list, they shall proceed to do so forthwith.

If the Kromakar Amphur are of opinion that the applicant is not entitled to have his name included in the list of voters, they shall at once dismiss the application. The applicant, however, has the right immediately to apply to the local Court. Upon receipt of such application the Court shall investigate and decide whether the applicant's name should be added to the list or not, and give an order accordingly. The order of the Court shall be final and the Court shall forthwith communicate it to the Kromakar Amphur.

If the order of the Court does not reach the Election Committee in time for the election, the original order of the Kromakar Amphur shall stand.

Section 12. — Any person who desires to a candidate for election as the Representative of any Tambol shall within the period prescribed by the Decree, enter his name at the Kromakar Amphur within whose jurisdiction the Tambol is situated.

The Kromakar Amphur shall verify whether or not such person is eligible under Sections 5 and 7. If he is so eligible,

a notice accepting him as a candidate shall forthwith be published as the Amphur Office.

Each candidate shall deposit with the Kromakar Amphur a sum of 4 Baht for election expenses together with 4 copies of his photographs (size 6").

At least 3 days before the date of election of the Representative of the Tambol, the Kromakar Amphur shall publish the names and photographs of the candidates in that tambol.

A candidate who has not deposited the money and his photographs with the Kromakar Amphur within the period fixed by the Kromakar Amphur shall have his name withdrawn from the list of candidates.

Section 13. — If the Kromakar Amphur refuse to accept any person as a candidate, he is entitled to apply to the Court, and the provisions of Section II shall apply *mutatis mutandis*.

Section 14. — The Kromakar Amphur shall fix the day and public place for polling, and shall appoint an Election Committee of 3 persons in each tambol.

Section 15. — The polls shall open at 9 o'clock and close at 15 o'clock.

Section 16. — The competent Ministry shall issue Regulations for the control of the poll and the making of the ballot boxes.

Section 17. — Every voter shall apply for a ballot from the Kromakar Amphur before the day of the poll.

The name and number of the house or of the village of the voter shall be written on his ballot.

Every voter shall affix his signature on his ballot. If he cannot do so, he shall affix his thumb print thereon and it need not be certified by witnesses.

Section 18. — On the day of the poll, every voter shall appear before the Election Committee in order that the Committee may check his name on the list of voters as having voted. The voter shall then deposit his ballot in one of the ballot boxes to which the numbers and photographs of the candidates are affixed.

Section 19. — After the close of the poll the Committee shall together open one ballot box at a time and mark the number of the box on every ballot therein contained. The ballots shall then be counted and a record shall be made stating how many votes are contained in each box. The ballots shall then be re-deposited in their respective boxes.

Section 20. — The candidate who has received the largest number of votes shall be declared elected Representative of the Tambol. Where the votes are even the candidate who is senior in age shall be declared elected.

If the Court issues an order cancelling the election of the person who has received the largest number of votes, the candidate who has received the second largest number of votes shall be declared elected.

Section 21. — The Committee shall forward the ballot boxes to the Kromakar Amphur who shall keep them for a period of 3 years, but no longer than the period for which the Representative of the Tambol concerned remains in office.

Section 22. — The Committee shall publish the names of the persons who are elected Representatives of the Tambol and send the records of the election to the Kromakar Amphur in order that they may be forwarded to the Governor of the Changvad forthwith.

Section 23. — Within a period of 10 days from the date of election of the Representatives of the Tambol, if any person

of opinion that the election of the person who received the largest number of votes has not been properly conducted he may submit a notice of objection to the local Court upon receipt of such notice the Court shall forthwith investigate and decide whether the election should be cancelled or not, and forthwith communicate its order to the Governor of the Changvad. This order shall be final.

If the Court issues an ordre cancelling the election but the order reaches the Committee for the election of Representatives of the Tambol concerned has voted, his vote shall remain valid.

Section 24. — A Representative of the Tambol shall vacate his office when he loses any of the qualifications mentioned in Section 5 or loses connection with the tambol for which he is the Representative as provided in Section 7.

Section 25. — Subject to the provisions of Section 24, a Representative of the Tambol shall remain in office throughout the duration of the Assembly in which he has elected the Representatives of the people.

Chapter III. — Election of representatives of the people

Section 26. — Any person who desires to be a candidate for election as Representative of the People for any Changvad shall, within the period prescribed by the Decree, enter his name at the Central Office of that Changvad.

The governor of the changvad shall verify wheter or not such person is eligible under Section 5 and 8. If he is so eligible, a notice accepting him as a candidate shall forthwith be published a the Central Office of the Changvad.

The candidate shall deposit with the Governor of the

Changvad a sum of 50 Baht for election expenses and 4 copies of his photographs (size 6").

At least 7 days before the date of election of the Representatives of the People the Governor of the Changvad shall publish the names and photographs of the candidates at the Central Office of his Changvad. The provisions of Sections 12 and 13 shall apply *mutatis mutandis*.

Section 27. — The Governor of the Changvad shall fix the day and public place for polling, and shall appoint an Election Committee of 3 persons at each place.

Section 28. — The Representatives of the Tambol shall apply a ballot from the Governor of the Changvad before the day of the poll. The provisions of Section 17 shall apply *mutatis mutandis*.

Section 29. — On the day of the poll the Representatives of the Tambol shall appear before the Committee in order that the Committee may check their names on the list of Representatives of the Tambol, as having voted. The Representatives of the Tambol shall then deposit in the ballot box the ballot on which they have written the names of as many candidates as are required for the particular Changvad.

Section 30. — After the close of the poll the Committee shall together open the ballot box, count the votes and make a record stating how many votes each candidate has received.

A ballot which bears the names of more candidates than the Changvad is entitled to or bears the name or names of any person or persons who are not candidates shall be void. The Committee shall write the word « void » on it.

Section 31. — The candidate who has received more than one half of the number of votes which have been duly recorded shall be declared elected Representative of the People.

If at the first election no candidate has received the necessary number of votes as provided in the preceding paragraph or the number of the candidates who have received the necessary number of votes falls short of the number of Representatives of the People to which the Changvad concerned is entitled another election for the purpose of filling the vacancies shall be held within 3 days from the date of the first election. At this second election the candidates receiving the carry highest number of votes shall be declared elected.

If the votes are even, the provisions of Section 20 shall apply *mutatis mutandis*.

Section 32. — In so far as concerns the time and the control of the poll and the custody of the ballot boxes, the provisions of Sections 15, 16 and 21 shall apply *mutatis mutandis*.

Section 33. — The Governor of the Changvad shall publish the names of the persons who have been elected Representatives of the People and forward the records of the election to the Ministry of the Interior forthwith.

Section 34. — Within a period of 20 days from the date of election of the Representatives of the People, any person who is of opinion that election has not been properly conducted may submit a notice of objection to the Governor of the Changvad.

Upon receipt of such notice the Governor of the Changvad shall forthwith send it to the Ministry of the Interior in order that it may be transmitted to the President of the Assembly of the People's Representatives.

The President shall submit the notice to the Assembly and the Assembly shall investigate and decide whether or not

the Representative of the People against whom the objection is raised has been duly elected. The Assembly may, if it thinks proper, order a new election.

So long as the Assembly has not ordered otherwise. The Representative of the People whose name has been transmitted by the Ministry of the Interior shall be regarded as having been duly elected.

Chapter IV. — Miscellaneous

Section 35. — On election days, the Employers or Managers of partnerships, companies or firms shall give reasonable facilities to the people in their service or employment and the Heads of Ministries and Departments shall do the same to the officials under them provided that due regard be paid to the requirements of the Service in order that those who are voters or Representatives of the Tambol or candidates at the election may have time to go to the poll.

Section 36. — In any legal proceedings which take place after an election, it shall not be obligatory for a voter to state for whom he has voted.

Section 37. — The members of the Election Committee and other responsible officials shall not divulge for whom a voter has cast his ballot.

Section 38. — The Ministry of the Interior shall have charge and control of the execution of this Law, and shall have power to issue regulations to carry out the provisions of Part I of this Law.

Chapter V. — Offences and penalties

Section 39. — Any responsible official who either wilfully or by negligence fails to cause the complete list of candida-

tes at an election to be posted in accordance with the provisions of Sections 12 and 26 shall be punished with a fine not exceeding 100 bath.

Section 40. — Any responsible official who :

1) fails to appoint a day for the election of the Representatives of the Tambol or of the Representatives of the People within the period prescribed by the Decree, or.

2) appoints a place which is not a public place, shall be punished with a fine not exceeding 100 bath.

Section 41. — Any responsible official who wilfully miscounts the ballots shall be punished with imprisonment not exceeding six months or fine not exceeding 1.000 baht or both.

Section 42. — Any responsible official or any candidate present at the polling place at the time of the election of the Representatives of the Tambol or of the Representatives of the People, who interferes by promise, threat or fraud with the voters in the exercise of their franchise, shall be punished with imprisonment not exceeding six months or fine not exceeding 1.000 baht, or both, and shall be deprived of his right to vote by the Court for a period of from 4 to 12 years.

Section 43. — Any member of the Election Committee or any responsible official who divulges for whom a voter has cast his ballot shall be punished with imprisonment not exceeding 5 months or fine not exceeding 500 bath or both.

Section 44. — Any person who :

1) not being entitled to vote, knowingly and wilfully records his vote or;

2) casts more than one ballot, or;

3) votes at more than one place for one and the same election or;

4) votes by means of the ballot of other persons, shall be punished with imprisonment not exceeding 3 months or fine not exceeding 500 baht or both.

Section 45. — Any person mentioned in Section 35 who fails to comply with the provisions of that section shall be punished with a fine not exceeding fifty baht.

Section 46. — Whoever bribes a voter for the election of the Representatives of the Tambol or of the Representatives of the People shall be punished with imprisonment not exceeding 1 year or fine not exceeding 2,000 baht or both and shall be deprived of his right to vote by the Court for a period of from 4 to 12 years.

PART II

Members of the Assembly of the Second Category

Section 47. — To begin with, the King promulgates a Decree appointing, members of the second category in accordance with Section 65 of the Constitution.

There after in case a vacancy has to be filled or a member added to or taken from this category in order to balance with the first category the existing members of the second category shall at their meeting called for the purpose fill the vacancy or make the necessary addition or reduction, as the case may be.

Members of the second category shall remain in office throughout the period when the Transitory Provisions of the Constitution are in force.

Given on the 16 th. day of December B. E. 2475, being the 8th year of the present Reign.

ANNEXE IV

THE NEW CONSTITUTION

Memorandum by the Drafting sub-Committee

Principles which guided them

In the name of the Sub-Committee appointed by the House to consider and draft our national Constitution, I have the honour to submit the draft Constitution which has been completed.

A casual glance at the new draft may give the impression that it differs considerably from the Provisional Constitution. I would, however, submit that in the fundamental principles there is in fact no difference. As was the case with the Provisional Constitution, the new draft is in the form of a Constitutional Monarchy. A different form, however, has been adopted and certain additions and eliminations made. In making these changes the Sub-Committee had carefully studied the constitutions of other countries and adapted some of their provisions to the needs of our country.

Throughout the drafting of the Constitution the Sub-Committee was in close touch with His Majesty the King, so that it may be said that the actual drafting was made with

His Majesty's personal co-operation. Every provision of the draft Constitution had been submitted to His Majesty and approved of by Him. I may add that the approval was not a purely formal one but that the draft Constitution now submitted has, in fact, given His majesty real satisfaction.

In order to assist you in your study of the Constitution and in your future debate upon it, I beg leave to refer to some of the provisions.

The first matter to which the Sub-Committee has given its earnest attention was this. Should there be two legislative Chambers, i. e., a House of Representatives and an Upper House, or only one Chamber? After an exhaustive consideration, the Sub-Committee came to the conclusion that as we have no tradition to bind us we are perfectly free to do as we like. One legislative Chamber, however, would render the work more expeditious whilst two Chambers would be combersome resulting in unnecessary delay. Moreover, in the more recent constitutions the tendency is in favour of one Chamber. In these circumstances it was decided to adopt one Chamber, as in the case of the Provisional Constitution.

The main provisions of the Constitution may be divided into 4 parts, namely, those dealing with (1) the power of the Monarch (2), the legislative power (3), the executive power, and (4) the judicial power. The remaining provisions are merely complementary and the division into 7 chapters is purely a matter of redaction.

To begin with the « General Provisions », it may perhaps be asked why should Section I be so worded, since the Kingdom is already one undivided Kingdom. The answer is that while the Kingdom of Siam is one undivided Kingdom it is desirable to do away with the conception of invidious distinctions between our own people, e. g., calling ourselves

Malays and Laos. Difference of religion is another factor which is likely to give rise to similar invidious distinctions. Such a conception is most undesirable. We should all consider ourselves as one nation. In order to emphasize this point, the Sub-Committee saw to commence the draft Constitution with this Section, which clearly provides that the people of Siam irrespective of their race or religion are equally entitled to the protection of the Constitution. The right and liberty of the people in regard to religion are fully guaranteed in Section 13. The Monarch alone has to profess the Buddhist Religion and He is the Upholder of the Faith, i. e., the Upholder of the religions of all the people of Siam.

In regard to Section 2, the first part is essentially nothing else but a repetition of an ancient usage of our country. Let us look through the ancient records regarding the title of Monarch and the ceremonials of enthronement. It will be found that the words « *anek nikor smosor sommot* » (meaning elected or set up by the people) form part of the title of the monarch, whilst the ceremonials prescribe the presentation by the Brahmins and high government officials of the Royal Regalia, denoting thereby that the King ascended the throne by invitation of the people, and not by Divine Right, as in some other countries. This shows that the sovereign power emanates from the nation. The second part of this Section indicates that the form of government is that of Constitutional Monarchy, namely, that the monarch who is the head of the nation will only exercise His powers in accordance with the provisions of the Constitution.

Other important matters relating to the monarch are contained in Section 6, 7 and 8, namely, the King exercises His legislative power only with the advice and consent of the National Assembly, the executive power through the People's

Committee which is entrusted with the government of the State, and the judicial power through the courts duly established by law.

Another important provision in this Chapter is Section II, which refers to members of the Royal Family. At the commencement the Sub-Committee felt a great deal of reluctance. In theory, members of the Royal Family should be above all criticisms. They should be in a position of honour and respect. This being so, they should not be associated with politics, since such association carries with it liability to both blame and praise. Although convinced as to the proper course to be pursued, the Sub-Committee was conscious of the importance of the issue involved. I therefore respectfully submitted the matter to His Majesty, who has signified His approval and agreement with the principle above expounded. The Sub-Committee felt greatly relieved and is deeply grateful for His Majesty's graciousness in this matter.

CHAPTER II. — Sets forth the freedom, rights and duties of the people of Siam. As a matter of fact the principles declared in this Chapter exist already in the minds of the people, but it is deemed important to have them duly recorded in writing, a procedure which is also followed in the Constitutions of foreign countries.

CHAPTER III. — Deals with the National Assembly. It contains three important matters, namely, the formation of the Assembly its existence, and its right and duties. The birth of the Assembly originates from the people, as its name «National Assembly» implies, that is to say the people elect their own representatives and all these together will constitute an Assembly of the people's representatives, whose duties are to make laws and control the affairs of the State. The people's Committee, whose duty is to conduct the govern-

ment of the country, is appointed from this Assembly. The Assembly controls every policy of the Government. Members of the People's Committee must collectively resign whenever the Assembly has lost its confidence in them, as provided in Sections 40 and 41.

CHAPTER IV. — Deals with the People's Committee, who has the duty of conducting the government of the State. This Committee must all resign whenever it loses the confidence of the National Assembly. It follows therefore that those who would become members of this Committee are those who enjoy the confidence of the National Assembly, as laid down in Sections 50 and 51, I desire to refer to Section 52 specially by itself, as it contains a provision which commands special interest, namely, the making of laws when National Assembly is not in session. This provision is necessary in every country because, while the affairs of state must be conducted every day, the National Assembly is not in constant session. Whenever the Assembly is not in session if any legislative measure becomes necessary a means must be found to enable the Government to do so, otherwise the service might suffer. Such emergency legislation, however, must be submitted to the next meeting of the National Assembly, who has full liberty to decide whether the emergency decrees previously issued should be confirmed as law or should be deprived of their future effect. In this Section it is provided that the King may issue emergency decrees which shall provisionally have the force of law.

In the Chapters relating to the National Assembly and the People's Committee, wherever the exercise of certain powers by the King is mentioned, it is to be understood that such actions on the part of the Monarch is done on the recommendation of the People's Committee. This is provided in Section 57, which lays down that every law, Royal Sign Manual,

and Royal Command relating to the affairs of the State shall be countersigned by a member of the People's Committee.

Under the system of a Limited Monarchy, the King is not responsible for any thing done in His name; therefore the counter-signature of a member of the People's Committee is necessary and means that the responsibility is assumed by him.

CHAPTER V. — Relates to the powers to be exercised by the judicature.

CHAPTER VI deals with the provisions which differ from those in the other Chapters. The most important matters in this Chapter are contained in two Sections — 62 and 63. The former lays down that the right to interpret this Constitution is vested in the National Assembly. This is because the Constitution is in its nature different from other laws, and in other countries such power is usually vested in parliament. Section 63 lays down the conditions under which the Constitution may be amended. The Constitution is a law which is more important than all other laws, and as the virtual source of the same, its modifications should not be rendered as easy as an ordinary law.

CHAPTERS VII contains only transitory provisions. The provisional Constitution provided three periods — 1, 2 and 3; and these transitory provisions are specially intended for the interval before the 3rd, or final, period is reached. The most important part of this Chapter will be found in Section 65 which provides for the creation of a National Assembly consisting of members of category 1, to be elected by the people, and of category 2, to be nominated by the King. The members are divided into two categories because we have only just introduced a Constitution, the working of which is not yet qui-

te familiar and therefore it is deemed expedient that a category of members who already possess some experience should be appointed to help the work of the Assembly in collaboration with the members of category I, elected by the people.

In conclusion, I may add that His Majesty has remarked that the terms « The People's Committee » and « member of the People's Committee » as used in the draft Constitution are not well chosen and do not appear to be quite in keeping with a Constitutional Monarchy.

ANNEXE V

ROYAL DECREE

(Closing the sessions of the People's Assembly and appointing new State Councillors)

Whereas the present Assembly is temporarily composed of nominated members till the time when the people will be given an opportunity to elect their own Representatives, and.

Whereas, being so composed, the Assembly should not consider changes in vital economic policies, on which the national welfare depends from time immemorial, and

Whereas many members of the Assembly have expressed a strong desire to make such changes and have attempted to bring them about by using undue pressure upon the Assembly, and

Whereas such conduct shows clearly that the present Assembly cannot properly carry on its public functions and is a menace to the safety of the State and welfare of the People.

His Majesty the King declares that an emergency exists and, in order to prevent a disaster that threatens the country and the people, issues the following Royal Decree :

1. The present session of the Assembly of the People's Representatives is hereby prorogued and no further session shall be called until the formation of a new Assembly after the election of the Representatives of the People, in accordance with the provisions of the Constitution.

2. The present State Council is hereby dissolved and a new Council is created composed of a Presideent and not more than twenty other State Councillors. The President of the present State Council in charge of Ministries shall be ex-officier members of the ex Council; the other members shall be appointed by His Majesty upon the recommandation of the President.

3. Until the new Assembly is called into session after the election and a State Council is appointed, the new Council hereby created shall exercise all the powers conferred by the Constiution on the State Council.

4. Until the new Assembly is called into session after the election, His Majesty shall exercise legislative power by and with the advice and consent of the Council.

5. All provisions of the Constitution inconsistent with this Decree are hereby suspended until a new Assembly is called into session after the election, and a State Council is appointed. In all other respects the Constitution remains in full force.

Given on the 1st day of April B. E. 2476, being the ninth year of the present Reign.

The above is countersigned by.

Phya Manopakorn (President of the State Council and in charge of Ministry of Finance).

Chao Phya Wongsā (Ministry of Agriculture and Commerce);

Chao Phya Dharmasakti (Ministry of Public Instruction);
Phya Deb Vidura (Ministry of Justice);
Vice-Admiral Phya Rajawangsan (Ministry of Defence);
Phya Chasaenyapati (Ministry of Interior);
Phya Srivisar Vacha (Ministry of Foreign Affairs);
Colonel Phya Bahol Balabayuha Sena (Commander-in-Chief
of Army);
Colonel Phya Song Suradej (Director, Military Operations);
Colonel Phya Riddhi Aganey (commander of the Artillery);
Lieut.-Colonel Phra Prasasna Bidayuddha (Director, Military Education);
Major Luang Bipul Songgram (Second in Command of Artillery);
Lieut.-Commander Luang Sindhu Songgram Jaya (Assistant to Chief of Naval General Staff);
Nai Prayura Bhamorn Montri (Secretary to State Council).

The Notification

In addition to the State Councillors in charge of Ministries the following have been appointed members of the State Council :

Phya Udom Bongs Ben Svasti (formerly Lord Lieutenant of Pattani Circle); Rear Admiral Phya Prija Jolavuddha (General Commanding Officer of Navy); Phya Manavaraj Sevi (Director-General of Department of Public Prosecution); Co-

lonel Phya Bahol Balabayuha Sena; Colonel Phya Song Suradej; Colonel Phya Riddhi Aganey; Lt.-Col. Phra Prasasna Bidyayuddha; Major Luang Bipul Songgram; Lt.-Comdr. Luang Sulha Jalasraya (Commanding officer, Gumboat Flotilla); and Nai Prayura Bhamorn Montri.

The communique

The Government desires the people to understand the serious reasons that made it necessary to prorogue the present National Assembly, to form a new State Council and to suspend temporarily certain provisions of the Constitution.

The present State Council is divided into two groups holding divergent and irreconcilable views. The minority desires to establish a new economic policy in Siam of a communistic nature. The majority deem such policy contrary to all the traditions of the Siamese people and certain to bring disaster to the people and menace the security of the State.

It is not to be expected that a State Council composed of twenty members will agree in all matters, but it is fundamental to orderly and efficient government that body charged with executive power should agree on essential policies. The situation now existing would not be tolerated in any country, whatever its form of government.

The present National Assembly contains only appointed members. Under the Constitution it exercises legislative powers until the new Assembly is created after an election. An Assembly so chosen and exercising power only for a temporary period should not attempt to establish an entirely new and subversive economic policy. While the Assembly has not

passed any acts of this nature, it is clear that a considerable number of the members desire to do so and are sympathy with the extremist group in the State Council.

These fundamental divisions in the legislative and executive bodies are a serious menace to the stability of the State. They create delay and friction within the government and in the public mind fear and uncertainty for the future.

This situation cannot be permitted to continue. The safety of the community is the supreme law of any State, and that law has compelled the Government to prorogue the Assembly and to create a new State Council.

The Government desire to emphasize the fact that it has suspended only a few provisions of the Constitution and those only for the time being.

1st. April, B. E. 2476.

ANNEXE VI

ACT CONCERNING COMMUNISM

By the King's Most Excellent Majesty.

Whereas any attempt to establish communism in Siam would bring disaster to the people and would menace the security of the State.

It is hereby enacted by and with the advise and consent of the State Council, as follows.

Section I. — This Act shall be called the « Act concerning communism ».

Section 2. — It shall come into force on and from the date of its publication in the Government Gazette.

Section 3. — In this act.

(1) « Communism » means the economic system or theory, which rests upon the total or partial abolition of the right of private property, actual ownership being ascribed to the community as a whole or to the State.

(2) « Communistic doctrine », means any doctrine which implies the advocacy of nationalization of land, or nationalization of industry, or nationalization of capital, or nationalization of labour.

Section 4. — Whoever by words or writings or printed documents or by any means whatever advocates communism or any communistic doctrine shall be punished with imprisonment not exceeding ten years and fine not exceeding five thousand ticals.

Section 5. — Whoever is the chief, manager or any official of any association secret or otherwise, the purpose of which is to advocate communism or any communistic doctrine shall be punished with imprisonment not exceeding ten years and fine not exceeding five thousand ticals.

Any member of such association shall be punished with imprisonment not exceeding five years and fine not exceeding one thousand ticals.

Given on the 2nd April, B. E. 2476 being the ningt year of the Present Reign.

ANNEXE VII

THE CIVIL AND COMMERCIAL CODE AMENDMENT A CT. B. E. 2.476

By the King's Most Excellent Majesty.

Whereas, it is deemed expedient to modify and complete the provisions of the Civil and Commercial Code concerning the formation and cancellation of associations.

It is hereby enacted by and with the advice and consent of the State Council as follows :

Section I. — This Act shall be called « The Civil and Commercial Code Amendmenet Act. B. E. 2476 ».

Section 2. — It shall come into force on the day of its publication in the Governmeent Gazette.

Section 3. — Section 1292 of the Civil and Commercial Code is completed by a sevenh sub-sedition as follows :

« (7) By the cancellation of registration by the Register ».

Section 4. — Section 1280 of the Civil and Commercial Code is completed by a seventh sub-sedition as follows :

« However the Registrar may refuse to register the association if it appears that its object or activities are likely to endanger the public peace or may cause unrest in the country ».

Section 5. — Section 1293 n° 4 is hereby repealed.

Section 6. — The following provision is inserted in and becomes part of the Civil and Commercial Code, and will be known as Section 1293. bis :

« The Registrar may cancel the registration of an association if it appears that the object or activities of the association have become a danger to the public peace or are likely to cause unrest in the country ».

Section 7. — The following provision is inserted in and becomes part of the Civil and Commercial Code and will be known as section 1293. ter :

« In case of refusal of registration or of cancellation of registration by the Registrar as provided by section 1280 second paragraph and 1293 bis, the Registrar shall notify his decision in writing to the applicant or the manager of the association as the case may be. Within fifteen days from such notification, the applicant or the manager of the association, if he disagrees with the Registrar's decision, may appeal to the State Councillor in charge of the competent Ministry whose decision shall be final.

Given on the 2nd day of April B. E. 2.476 being the ninth year of the Present Reign.

(Section 1292 of the Civil and Commercial Code simply enumerates the conditions under which an Association is dissolved.

Section 1280 runs : ? The registration shall be granted if the documents and particulars mentioned in Sections 1276 and 1279 are produced and if the persons entrusted with the management of the association appear to be responsible persons whose position corresponds to the object and standing of the association.

Section 1293 runs : The Court may, on the application of the Public Prosecutor or of any intersted person, order an association to be dissolved and appoint one or more liquidators in any of the following cases : (1) If the object of the association is or become unlawbul; (2) If, for any reason whatsoever the managemenet of the association cannot be continued; (3) If the association appears to be manager by persons other, than the registered managers; (3) If it appears that the association is or may become a danger to the public peace).

BIBLIOGRAPHIE

DOCUMENTE, TEXTES OFFICIELS

(en anglais)

- *Constitution provisoire du Siam* (B. E. 2.475, 27 juin 1932).
- *Constitution définitive* (B. E. 2.475 du 10 décembre 1932).
- *Loi électorale* (B. E. 2.475, 16 décembre 1932).
- *Commentaire de la Constitution définitive.*
- *Décret Royal de clôture de la Session de l'Assemblée du
Peuple et nommant de nouveaux Conseillers d'Etat.*
- *Loi concernant le Communisme.*
- *Loi additionnelle au Code civil et commercial* (B. E. 2.476,
1932).

BARTHÉLEMY (J.). — Précis de Droit constitutionnel.

BARTHÉLEMY (J.) et DOUEZ (P.). — Traité élémentaire de droit
constitutionnel (1925).

BONNARD (Roger). — Les règlements des assemblées légis-
latives de la France depuis 1789, in-16°, 1926.

CARRE DE MALBERG. — Contribution à la théorie générale de
l'Etat 2. V. (1920-1922).

CARRE DE MALBERG. — La loi expression de la volonté générale. Etude sur le concept de la loi dans la constitution de 1875, in-8°, 1931.

DUGUIT (L.). — Traité de Droit constitutionnel, 2^e éd. en 2 v. (1923-1925).

EISENMANN (Ch.). — La Justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche (1928).

ESMEIN (A.). — Eléments de droit constitutionnel, 8^e éd. (1928).

GENY (Fr.). — Science et technique en droit privé positif, 4 v. (1925-1927).

GIDEL. — Droit constitutionnel comparé. Cours de Doctorat à la Faculté de Droit de Paris (1927-1928, 1930-1931, 1931-1932 et 1932-1933).

HAURIOU (M.). — Précis de droit constitutionnel, 2^e Ed. (1929).

JACQUELIN. — Droit administratif; Cours de Doctorat à la Faculté de Droit de Paris (1927-1928, 1930-1931, 1931-1932 et 1932-1933).

JEZE (G.). — Les principes généraux du droit administratif français, 3^e Ed., tome I (1925).

LAMBERT (E.). — Le Gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis (1921).

MOREAU (F.). — Précis de droit constitutionnel, 9^e Ed. (1921).

TABLE DES MATIERES

Introduction	5
--------------------	---

PREMIERE PARTIE

Chapitre I. — Les précédents constitutionnels du Siam	15
Chapitre II. — L'avènement du nouveau régime en 1932	21

DEUXIEME PARTIE

Chapitre III. — Les caractères fondamentaux de la Constitution Siamoise.....	37
§ 1. — De la nature juridique de la Constitution Siamoise	38
§ 2. — Forme de l'Etat Siamois.....	43
§ 3. — La Souveraineté.....	44
Chapitre IV. — Les pouvoirs publics.....	49
Section I. — Pouvoir exécutif.....	49
§ 1. — Le Roi.....	49

§ 2. — Conseil d'Etat.....	57
§ 3.— Les ministres.....	63
Section II. — Pouvoir législatif.....	65
Section III. — Des rapports de pouvoirs publics entre eux	92
Section IV. — Le Pouvoir judiciaire.	98
Chapitre V. — Des droits individuels et de leurs ga- ranties	106

TROISIEME PARTIE

Chapitre VI. — Du pouvoir constituant et de l'organe sanctionnateur au cas d'inconstitutionnalité des lois	117
Section I. — Du pouvoir constituant.....	117
Section II. — La révision de la Constitution.....	123
Section III. — Du contrôle de constitutionnalité en général	128
Section IV. — Les principaux systèmes de contrôle de Constitutionnalité.....	131
§ 1. — Contrôle politique.....	131
§ 2. — Contrôle judiciaire.....	138
§ 3. — Contrôle par des organes spécialisés.....	145
§ 4. — Du contrôle de constitutionnalité au Siam.....	151
Conclusion	157

ANNEXES

1 ^{re} annexe. — Constitution act for the temporary administration of Siam. B. E. 2475.....	163
2 ^e annexe. — Constitution of Siam (General Provisions)	172
3 ^e annexe. — Electoral Law.....	187
4 ^e annexe. — The new Constitution.....	200
5 ^e annexe. — Royal Decree.....	207
6 ^e annexe. — Act concerning Communism.....	212
7 ^e annexe. — The Civil and Commercial code amendment A. CT. B. E. 2476.....	214
Bibliographie	217
